



RELATÓRIO

Emprego em Portugal

Diagnóstico
e Recomendações
de Política Pública
e Estratégias Empresariais

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

Jorge Caleiras, CoLABOR
Ana Teixeira, CoLABOR

Ficha técnica

TÍTULO

Emprego em Portugal. Diagnóstico e Recomendações de Política Pública e Estratégias Empresariais

CITE ESTE DOCUMENTO COMO

Caleiras, J., Teixeira, A., Cunha, D. S., Fonseca, D., Lopes, J. V., Pedroso, P., Cantante, F., Silva, C. M., Lamelas, F., Barata, A.M. & Albuquerque, M. (2026). *Emprego em Portugal. Diagnóstico e Recomendações de Política Pública e Estratégias Empresariais*. CoLABOR. <https://doi.org/10.5281/zenodo.20030441>

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.20030441>

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

João Vasco Lopes, CoLABOR

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

Ana Teixeira, CoLABOR

Jorge Caleiras, CoLABOR

INVESTIGADORES

André Mendes Barata, CIDEEFF

Claudia Marchetti da Silva, CIDEEFF

Diogo Silva da Cunha, CoLABOR

Dora Fonseca, CoLABOR

Maria Albuquerque, CIDEEFF

COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO

José Machado, DST GROUP

Leonor Sottomayor & Frederico Mota, SONAE

Luís Ceia, CONFMINHO

Luís Filipe Monteiro, MOTA-ENGIL

Manuel Carvalho da Silva, CoLABOR

COLABORAÇÃO/CONSULTORIA CIENTÍFICA

Filipe Lamelas, CoLABOR

Frederico Cantante, CoLABOR

Paulo Pedroso, Iscte-IUL

SITE

eep.colabor.pt

DESIGN E PAGINAÇÃO

André Luz . www.andreluzdesign.com

DATA DE PUBLICAÇÃO Maio 26'

EDIÇÃO CoLABOR - Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social
Rua das Taipas, n.º1, 1250-264 Lisboa

Índice

Sumário
Executivo

05

Apresentação
e organização

15

Parte I
Diagnóstico

21

NOVE
QUESTÕES PARA
AGENDAMENTO

- 23** Dificuldades de crescimento da força de trabalho
- 28** Subutilização da população ativa potencial
- 33** Fluxos migratórios e mercado de trabalho
- 39** Desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego
- 44** Dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores
- 52** A relação produtividade/salários
- 60** Necessidade de articulação entre níveis de diálogo social
- 66** Inadequações na fiscalidade
- 70** Diversificação do financiamento da Segurança Social
- 74** Nota conclusiva do diagnóstico

Parte II
Recomendações

79

CINCO ÁREAS
PRIORITÁRIAS
PARA A AÇÃO

- 81** Desafios, frentes prioritárias de intervenção e objetivos operacionais
- 89** Recomendações
- 91** Recomendação #1: Dificuldades de crescimento da força de trabalho
- 95** Recomendação #2: Subutilização da população ativa potencial
- 100** Recomendação #3: Fluxos migratórios e mercado de trabalho
- 104** Recomendação #4: Relação produtividade/salários
- 109** Recomendação #5: Inadequações na fiscalidade

Notal
Final

113

Referências
Bibliográficas

117

Emprego
em **Portugal**



Sumário

Executivo

“ ... a implementação destas recomendações exige uma governação colaborativa e multinível, envolvendo governo, serviços públicos de emprego, parceiros sociais, empresas e sindicatos, sistema educativo, autarquias e outras entidades especializadas (por exemplo, nas migrações), e apoiada em boas práticas nacionais e internacionais.”

- 01.** O presente relatório sobre o emprego em Portugal resulta de uma parceria do CoLABOR com os seus Associados SONAE, MOTA-ENGIL, DST GROUP e Confederação Empresarial da Região do Minho (CONFMINHO) e, na base de um diagnóstico prévio, formula recomendações em matéria de políticas públicas e estratégias empresariais que possam responder adequadamente a desequilíbrios na procura e oferta de trabalho.
- 02.** Tendo como ponto de partida as dificuldades de recrutamento sentidas pelas empresas, o diagnóstico mobilizou três (3) temas fundamentais: i) competências, expectativas, e qualidade de emprego; ii) movimentos migratórios; e iii) políticas fiscais e trabalho.
- 03.** A partir deles foram inicialmente abordadas questões sobre o crescimento e dinâmicas do emprego, focadas em aspetos relacionados com dificuldades de recrutamento, crescimento da força de trabalho e subutilização do trabalho; questões em torno da integração e relações de trabalho, centradas na integração em emprego, incluindo de imigrantes, competências, formação e relação produtividade/salários; e ainda dimensões institucionais e regulatórias, que apontam fragilidades ao nível do diálogo social, fiscalidade e financiamento da Segurança Social.
- 04.** Em termos mais substantivos, foram identificadas nove (9) questões-chave, escolhidas pelo duplo critério de terem impacto sobre o sistema de emprego e constituírem dificuldades passíveis de agendamento nas políticas públicas e estratégias empresariais.
- 05.** As questões-chave são as seguintes: 1) dificuldades de crescimento da força de trabalho, 2) desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego, 3) dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores, 4) subutilização da população ativa potencial, 5) quebra da relação produtividade/salários, 6) integração da força de trabalho imigrante, 7) necessidade de articulação entre níveis de diálogo social, 8) inadequações na fiscalidade, e 9) diversificação do financiamento da Segurança Social.
- 06.** Através de uma orientação metodológica plural e recurso a uma diversidade de fontes, nacionais e internacionais, nomeadamente informação estatística, relatórios

- de peritos, literatura especializada e informação recolhida no quadro de entrevistas, reuniões dedicadas e bilaterais, oficinas temáticas e grupo focal, as nove (9) questões-chave foram trabalhadas numa perspetiva integrada e de conjunto.
- Em particular, foi dada especial atenção às condições de formação das competências adequadas às mudanças na estrutura da economia; à forma como fatores demográficos e migratórios interagem na determinação da força de trabalho existente e suas características; ao papel do diálogo social e da negociação, visando um sistema de relações laborais económica e socialmente valorizado; ao aumento da produtividade e melhoria do valor acrescentado na economia portuguesa e à sua competitividade.
- 07.** O diagnóstico desenvolvido permitiu identificar um conjunto de problemas que, interagindo entre si, explicam grande parte das fragilidades atuais do mercado de trabalho, que condicionam o seu funcionamento e a eficácia das políticas de emprego, contribuindo para bloqueios persistentes e transversais ao crescimento e qualidade do emprego.
- 08.** As empresas deparam-se com dificuldades de recrutamento que decorrem de diversos fatores de ordem económica, institucional, social e demográfica. Três (3) grandes problemas/desafios emergem, influenciando diretamente a capacidade de o país criar, reter e valorizar o trabalho: 1.º) Défice de competências e desajustamento formativo; 2.º) Demografia adversa e fraca capacidade de retenção de trabalhadores; e 3.º) Produtividade e salários insuficientes.
- 09.** Relativamente ao défice de competências e desajustamento formativo, as empresas reportam dificuldades de contratação, mesmo com níveis de desemprego relativamente baixos e vagas por ocupar. Tais dificuldades correspondem a falhas estruturais na ligação entre ensino/formação e empresas e indiciam um *mismatch* persistente entre as qualificações da população ativa e as exigências do mercado, especialmente a falta de técnicos intermédios e perfis técnicos e industriais.
- 10.** Quanto à demografia adversa e fraca capacidade de retenção de trabalhadores, Portugal, à semelhança de outros países, enfrenta um envelhecimento acelerado, agravado por elevadas taxas de emigração e dificuldades em integrar imigração.
- 11.**

- A escassez de mão de obra em setores-chave afeta o crescimento económico e pode, no futuro, aumentar a pressão sobre a Segurança Social. A dificuldade em travar a saída de trabalhadores nacionais e em definir e operacionalizar políticas consistentes para fixar imigrantes reduz a capacidade de renovar a força de trabalho.
- 12.** Em relação à produtividade e salários insuficientes, Portugal continua a ter níveis de produtividade inferiores à média da UE, com um mercado de trabalho concentrado em setores de baixo valor acrescentado. Isto limita o crescimento dos salários reais, reduz o incentivo à qualificação e atrai menos investimento em inovação. Além disso, a falta de progressão salarial gera precariedade e contribui para a fuga de trabalhadores jovens e qualificados.
- 13.** Com a retoma da economia após a pandemia de COVID-19, a procura de mão de obra pelas empresas intensificou-se, e a oferta não tem estado a responder às necessidades.
- 14.** A relação entre a taxa de empregos vagos e a taxa de desemprego evidencia desajustamentos quantitativos, ainda que se situando abaixo do valor da taxa da UE25. Verifica-se a existência de desajustamentos quantitativos de mão de obra, sendo a procura superior à oferta. Existem também indicadores de desajustamentos de natureza qualitativa, relacionados com qualificações e competências.
- 15.** As dificuldades ao nível do recrutamento decorrem de uma relativa escassez de mão de obra especializada e de uma insuficiência de pessoas com formação qualificada em algumas das áreas profissionais mais procuradas no mercado de trabalho.
- 16.** As alterações demográficas (nomeadamente, o envelhecimento da população e a emigração) e a crescente concorrência global por profissionais qualificados estão a contribuir para as dificuldades de recrutamento.
- 17.** A evolução das qualificações escolares coloca desafios à estrutura produtiva. Verifica-se alguma desarticulação entre qualificações escolares e qualificações profissionais, induzindo a necessidade de se ultrapassarem dificuldades (na

- escola e nas práticas empresariais e da Administração Pública) de transferência de saberes escolares para as qualificações profissionais.
- 18.** | A imagem do ensino profissional continua a ser tendencialmente negativa, embora se identifiquem boas práticas e casos de sucesso.
- 19.** | A população ativa potencial está ainda subutilizada, apesar dos níveis elevados – em termos europeus – da taxa de atividade. O grau de subutilização do trabalho é elevado entre os jovens, mas também nos trabalhadores mais velhos, cujos saberes e competências estão a ser subaproveitados.
- 20.** | Colocam-se desafios específicos de integração e continuidade no mercado de trabalho, quer para os trabalhadores mais jovens, quer no caso dos mais velhos. É de sublinhar que o adiamento da entrada efetiva dos jovens no mercado de trabalho, uma vez concluído o período de educação formal, comporta consequências negativas para uma plena utilização dos saberes escolares adquiridos, que se vão degradando, e, também, ao nível do desenvolvimento sustentado das suas carreiras profissional e contributiva.
- 21.** | A relação entre produtividade e salários é marcada por assimetrias entre setores, com a maior parte do emprego líquido criado desde 2013 a concentrar-se em atividades de baixa produtividade. Esta realidade limita o crescimento salarial sustentado e reforça a necessidade de políticas dirigidas à transformação estrutural da economia e à qualificação da base produtiva.
- 22.** | A desconexão entre ganhos de produtividade e evolução dos salários tem vindo a ser atenuada, sobretudo a partir de 2018, mas será necessário ir mais além na convergência com os padrões europeus.

“é essencial continuar a investir na qualificação e reconversão da força de trabalho...”

23. Os fluxos migratórios têm impacto significativo sobre as características e dimensão da força de trabalho disponível. Embora tenha havido um abrandamento, Portugal continua a ser um país de emigração. Todavia, a partir do virar do século, a tendência do saldo migratório inverteu-se, tornando-se positiva, com a exceção do período da grande crise económica. A mão de obra imigrante contribui para o crescimento económico nacional, porém, está, em grande parte, associada a níveis salariais baixos e a vínculos laborais precários. Subsistem também lacunas no aproveitamento das suas qualificações e obstáculos relacionados com procedimentos e práticas burocráticas associadas aos processos de regularização e integração.

24. Questões macrossociais prementes, como a questão migratória e conexas, ou as políticas de formação/requalificação profissional (entre outras), convocam diálogo social e negociação a vários níveis e desenvolvimento de compromissos novos entre os parceiros sociais e o(s) governo(s).

25. A negociação coletiva revela dificuldade em estender-se das matérias de expressão pecuniária para outro tipo de conteúdos, que o presente Relatório identifica. O empenho dos atores do Sistema de Relações Coletivas de Trabalho permitirá a diversificação e aprofundamento de conteúdos de grande importância, bem como o combate à concorrência desleal e a garantia da paz social.

26. Existem desconformidades entre os diferentes níveis de instrumentos e mecanismos de negociação coletiva e as dinâmicas laborais atuais, com reflexos negativos sobre a construção de soluções.

27. A carga fiscal total em Portugal é inferior à média da Zona Euro e da UE27. A carga fiscal correspondente aos impostos indiretos é superior à da zona Euro e da UE27. O peso das contribuições sociais é inferior à média das zonas referidas.

28. As medidas de benefícios fiscais implementadas em Portugal com o propósito de criação de emprego têm sido pouco eficazes. Embora tenham um volume significativo, os benefícios fiscais não estão, na sua grande maioria, a justificar os seus objetivos. As medidas que se dirigem especificamente à promoção do emprego são muito circunscritas e com dimensão financeira reduzida, não tendo potencial para ter impacto no sistema de emprego. As que têm impacto indireto sobre o sistema de emprego não são suficientemente específicas e focadas.

29. | O *tax wedge* sobre o rendimento do trabalho em Portugal apresenta uma trajetória ascendente, invertida em 2023. Em 2024, Portugal apresentava a 16.^a *tax wedge* mais elevada entre os 38 países da OECD, quando em 2023 ocupava a 12.^a posição.

30. | As taxas contributivas portuguesas, as décimas primeiras mais elevadas da UE, mantêm estável o financiamento do regime previdencial da Segurança Social, não devendo ser examinadas de modo independente da sua sustentabilidade e da diversificação das suas fontes de financiamento. Alguns fatores exercem uma pressão significativa sobre as finanças da Segurança Social, entre os quais fatores demográficos, económicos e estruturais.

31. | O sistema previdencial de Segurança Social apresenta no curto prazo saldos excedentários, em grande medida graças ao aumento do emprego e dos salários. Os défices ocorreram em períodos de recessão. A longo prazo prevê-se a manutenção de uma tendência para o equilíbrio, sem prejuízo do risco de desequilíbrios financeiros conjunturais no médio prazo, os quais, segundo as projeções mais recentes, poderão ser absorvidos com o acionamento do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social, não sendo posto em causa o equilíbrio global do sistema.

32. | As estimativas do Relatório de Sustentabilidade apresentado com o OE para 2025 apontam um aumento de 702 milhões de euros no saldo do sistema previdencial no próximo ano, esperando-se um aumento da receita superior ao da despesa.

33. | Foram identificadas três frentes prioritárias de intervenção interligadas: i) reforço das competências e redução dos desajustamentos formativos; ii) atração, retenção e renovação da força de trabalho; iii) aumento da produtividade e valorização do trabalho e das profissões.

34. | Das nove (9) questões-chave identificadas no diagnóstico, cinco (5) foram selecionadas e consensualizadas como prioritárias para a elaboração de recomendações concretas, tanto em matéria de política pública como de estratégias empresariais, devido ao seu impacto estrutural e transversal no funcionamento do mercado de trabalho. A saber: 1) dificuldades de crescimento da força de trabalho, 2) subutilização da população ativa potencial, 3) fluxos migratórios e mercado de trabalho, 4) relação produtividade/salários e 5) inadequações na fiscalidade.

- 35.** | A recomendação 1 passa pela valorização do ensino profissional: reforçar modelos integrados de ensino profissional e tecnológico, com forte ligação às empresas, percursos flexíveis de qualificação e valorização social de profissões técnicas, reduzindo o *mismatch* formativo e melhorando a empregabilidade.
- 36.** | A recomendação 2 diz respeito ao desenvolvimento e continuidade de programas de formação para a transição digital e verde e para as profissões na indústria e técnicas, especialmente ajustados aos grupos de trabalhadores mais vulneráveis.
- 37.** | A recomendação 3 envolve a integração multifacetada de imigrantes à chegada, assegurando serviços-chave nos primeiros anos (língua, reconhecimento de qualificações, emprego, saúde e literacia).
- 38.** | A recomendação 4 visa promover a reconversão da estrutura produtiva nacional para setores estratégicos e de maior valor acrescentado.
- 39.** | A recomendação 5 tem em vista reforçar a literacia fiscal ao longo da vida, integrando conteúdos obrigatórios no sistema educativo e promovendo ações de capacitação fiscal no contexto empresarial, como condição para uma fiscalidade mais simples, justa e transparente.
- 40.** | Em suma, para reduzir as dificuldades de recrutamento e os desajustamentos formativos, melhorar as qualificações e oportunidades dos trabalhadores, garantir uma força de trabalho suficiente e diversificada, e assegurar condições sustentáveis para empregos de qualidade, é essencial continuar a investir na qualificação e reconversão da força de trabalho, enfrentar o envelhecimento demográfico através de políticas de retenção e atração de trabalhadores — nacionais e estrangeiros —, bem como elevar a produtividade e os salários, quebrando o ciclo de baixos rendimentos.
- 41.** | Finalmente, a implementação destas recomendações exige uma governação colaborativa e multinível, envolvendo governo, serviços públicos de emprego, parceiros sociais, empresas e sindicatos, sistema educativo, autarquias e outras entidades especializadas (por exemplo, nas migrações), e apoiada em boas práticas nacionais e internacionais.

Emprego
em **Portugal**



Apresentação e organização

Emprego em Portugal

Considerando as dificuldades de recrutamento sentidas pelas empresas, o Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR) avançou com o projeto “O Emprego em Portugal: políticas públicas e estratégias empresariais”, em parceria com os seus associados SONAE, MOTA-ENGIL, DST GROUP e Confederação Empresarial da Região do Minho (CONFMINHO).

Os parceiros do projeto elegeram como objetivo apresentar publicamente um conjunto de recomendações em matéria de políticas públicas e estratégias empresariais que possam responder adequadamente a desequilíbrios na procura e oferta de trabalho em Portugal.

Para orientar as recomendações, foi desenvolvido previamente um diagnóstico das principais tendências e linhas de força do emprego em Portugal focado em três (3) temas fundamentais: *i) competências, expectativas, e qualidade de emprego; ii) movimentos migratórios; e iii) políticas fiscais e trabalho*. Foi dada especial atenção às condições de formação das competências adequadas às mudanças na estrutura da economia; à forma como fatores demográficos e migratórios interagem na determinação da força de trabalho existente e suas características; ao papel do diálogo social e da negociação, visando um sistema de relações laborais económica e socialmente valorizado; ao aumento da produtividade e melhoria do valor acrescentado na economia portuguesa e sua competitividade.

A primeira parte do Relatório (**Diagnóstico: 9 questões para agendamento**) é precisamente dedicada a esse diagnóstico. Está organizada em torno de nove (9) questões-chave, escolhidas pelo duplo critério de terem impacto sobre o sistema de emprego e constituírem dificuldades passíveis de agendamento nas políticas públicas.

A segunda parte (**Recomendações: áreas prioritárias para a ação**) centra-se nos eixos de ação prioritários que devem orientar as políticas públicas e as estratégias empresariais, avançando depois com cinco (5) recomendações concretas. As áreas de intervenção foram identificadas, debatidas e consensualizadas com o objetivo de responder de forma transversal aos problemas diagnosticados, permitindo simultaneamente concentrar a ação pública e empresarial nos domínios onde o impacto se revela mais sistémico e transformador.

Mais do que análises de pormenor, este Relatório oferece uma visão integrada e de conjunto, em conformidade com a perspetiva interdisciplinar que caracteriza o CoLABOR, assente na interligação entre os complexos institucionais do trabalho e dos sistemas de proteção social e atenta aos efeitos de reciprocidade de uns campos nos outros.

Uma breve nota de natureza metodológica. A multiplicidade de perspetivas de análise representadas neste Relatório procura articular a pluralidade de visões possíveis decorrentes do carácter menos consensual de alguns dos temas ou das possíveis configurações de conjunto. Para isso, recorreu-se a múltiplas fontes: informação estatística de fontes nacionais e internacionais, literatura especializada, relatórios de peritos e informação recolhida no quadro de eventos realizados no âmbito do projeto (oficinas temáticas, entrevistas às empresas parceiras, grupo focal, e reuniões dedicadas e bilaterais¹).

Para cada uma das oficinas temáticas, foi desenvolvido um relatório por especialistas na área e que serviu de base ao trabalho desenvolvido em cada uma das oficinas. Os relatórios dos peritos são os seguintes:

- *Política Fiscal e Trabalho*, da autoria de Ana Paula Dourado (Coordenação), André Mendes Barata, Cláudia Marchetti da Silva e Maria Afonso de Albuquerque;
- *Competências, expectativas e qualidade do emprego*, da autoria de Paulo Pedroso;
- *Migrações e mercado de trabalho*, da autoria de Pedro Góis.

Cabe, por fim, um agradecimento alargado a todas e a todos os que contribuíram de múltiplas formas complementares para o desenvolvimento deste projeto, pelo empenho e contributos, incluindo aos que participaram nos diversos eventos realizados. O seu envolvimento e partilha de conhecimento foram decisivos para esta construção coletiva e para os resultados alcançados, que agora são apresentados.

¹ Entrevistas realizadas a representantes da SONAE, MOTA-ENGLIL, DST GROUP e CONFMINHO. A oficina temática subordinada ao tema "Políticas fiscais e emprego" decorreu a 20/10/2023. A oficina temática sobre "Competências, expectativas e qualidade do emprego" foi realizada no dia 7/11/2023. A oficina temática em torno das "Migrações e mercado de trabalho" ocorreu em 4/12/2023. O grupo focal realizou-se em Viana do Castelo, em 20/6/2024, envolvendo 9 empresas de diversos setores e dimensões, sob o tema "Dificuldades no recrutamento de recursos humanos e necessidades de *upskilling* e *reskilling*". No âmbito da elaboração das recomendações em matéria de políticas públicas e estratégias empresariais, as reuniões dedicadas e bilaterais realizaram-se em 21/10/2025 (CONFMINHO), 22/10/2025 (MOTA-ENGLIL) e 23/10/2025 (DST GROUP e SONAE).

“ Mais do que análises de pormenor, este Relatório oferece uma visão integrada e de conjunto, em conformidade com a perspetiva interdisciplinar que caracteriza o CoLABOR, assente na interligação entre os complexos institucionais do trabalho e dos sistemas de proteção social e atenta aos efeitos de reciprocidade de uns campos nos outros. ”

Emprego
em **Portugal**



PARTE I

Diagnóstico
nove questões
para
agendamento

Emprego em Portugal

1. Dificuldades de crescimento da força de trabalho

As características da força trabalho e os perfis de qualificação condicionam a capacidade produtiva do país, podendo restringir o crescimento da economia portuguesa. Fatores como o envelhecimento da população, as baixas taxas de natalidade e a emigração são forças de contração da força de trabalho. Pelo contrário, a imigração e o aumento da sua participação no mercado de trabalho têm contribuído para a sua expansão.

Envelhecimento e estrutura de qualificações

Duas características estruturais marcam a força de trabalho em Portugal nas últimas décadas, colocando desafios à estrutura produtiva portuguesa: o envelhecimento da população, resultante do aumento da esperança média de vida e da diminuição da taxa de natalidade (OECD, 2024a); e uma alteração na estrutura de qualificações da força de trabalho, com as qualificações de nível superior a aumentarem bastante num curto período.

A idade média da população em Portugal fixou-se, em 2022, nos 46,8 anos, a segunda mais elevada na UE, sendo a que mais aumentou nos últimos 10 anos (Eurostat, 2023). A taxa bruta de natalidade tem vindo a exibir uma tendência decrescente, tendo sido de 10,8 em 2003 e 8,1 em 2023¹.

Nas últimas décadas, Portugal registou uma melhoria continuada nos níveis de escolaridade da população residente. Em 2023, entre a população residente dos 15 aos 64 anos, 41,1% tinha escolaridade máxima até ao ensino básico, 31,8% até ao ensino secundário e pós-secundário não superior, e 27,1% tinha o ensino superior. Compare-se com uma década antes,

¹ DataLABOR. (s.d.). Taxa bruta de natalidade – População e demografia. Instituto Nacional de Estatística. <https://datalabor.pt/data/99DyZQgYd?vizmode=table>

em 2013, em que 59,4% da população tinha o ensino básico como escolaridade máxima, 23% frequentou até ao ensino secundário e pós-secundário não superior, e 17,6% tinha o ensino superior².

São de salientar dois aspetos importantes. Por um lado, as qualificações de nível superior aumentaram significativamente em Portugal, num curto período: em 2003, 16,7% dos jovens dos

“ Duas características estruturais marcam a força de trabalho em Portugal nas últimas décadas, colocando desafios à estrutura produtiva portuguesa: o envelhecimento da população, resultante do aumento da esperança média de vida e da diminuição da taxa de natalidade (OECD, 2024a); e uma alteração na estrutura de qualificações da força de trabalho, com as qualificações de nível superior a aumentarem bastante num curto período. ”

25 aos 34 anos tinha o ensino superior como nível de escolaridade, e em 2023 esta percentagem subiu para 41,5%³. Por outro lado, Portugal mantém-se como o país da UE27 com o grupo mais elevado de pessoas com baixos níveis escolares (37,7%, em 2021, no grupo etário 20-64 anos), 17,6 p.p. acima da média da UE27. No que diz respeito à população integrada no mercado de trabalho, em 2021 Portugal foi o Estado-membro com a maior proporção de trabalhadores com baixos níveis escolares (34,5%), 18,2 p.p. acima da média europeia. O contingente de 34,5% de trabalhadores com ensino básico continua a ser um dos mais elevados na UE, sugerindo a necessidade de requalificação desta componente da força de trabalho (GEP/MTSSS, 2022). Adicionalmente, uma estrutura empresarial fragmentada e com elevada predominância de micro, pequenas e médias empresas pode condicionar, em particular nos casos de baixos recursos organizacionais, a capacidade de recrutamento e valorização da força de trabalho.

Estrutura demográfica e potencial de crescimento da força de trabalho

O envelhecimento da população contribui para uma tendência de decréscimo populacional, agudizada pelo aumento da emigração de trabalhadores em idade ativa, especialmente jovens, o que tem um impacto negativo sobre a taxa de natalidade em território português. A entrada de pessoas em idade ativa no mercado de trabalho via imigração é um dos fatores que mais contribuiram positivamente para aumentar a força de trabalho no país e que contrariam o declínio da natalidade.

De acordo com o Eurostat, Portugal regista uma elevada taxa de atividade da população em idade ativa, no grupo etário dos 20 aos 64 anos (82,1%, face à taxa da UE de 79,4%, em 2022). A taxa da população ativa feminina, note-se, é uma das mais elevadas da Europa Ocidental (79,4% face à da UE de 74%, no grupo etário 20-64 anos)⁴.

2 PORDATA. (s.d.). População residente com 16 a 64 anos e 65 a 89 anos, por nível de escolaridade completo mais elevado. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Instituto Nacional de Estatística.

<https://www.pordata.pt/portugal/populacao+residente+com+16+a+64+anos+e+65+a+89+anos+por+nivel+de+escolaridade+completo+mais+elevado-332>

3 PORDATA. (s.d.). População residente com 16 a 64 anos e 65 a 89 anos, por nível de escolaridade completo mais elevado. Fundação Francisco Manuel dos Santos. Instituto Nacional de Estatística.

<https://www.pordata.pt/portugal/populacao+residente+com+16+a+64+anos+e+65+a+89+anos+por+nivel+de+escolaridade+completo+mais+elevado-332>

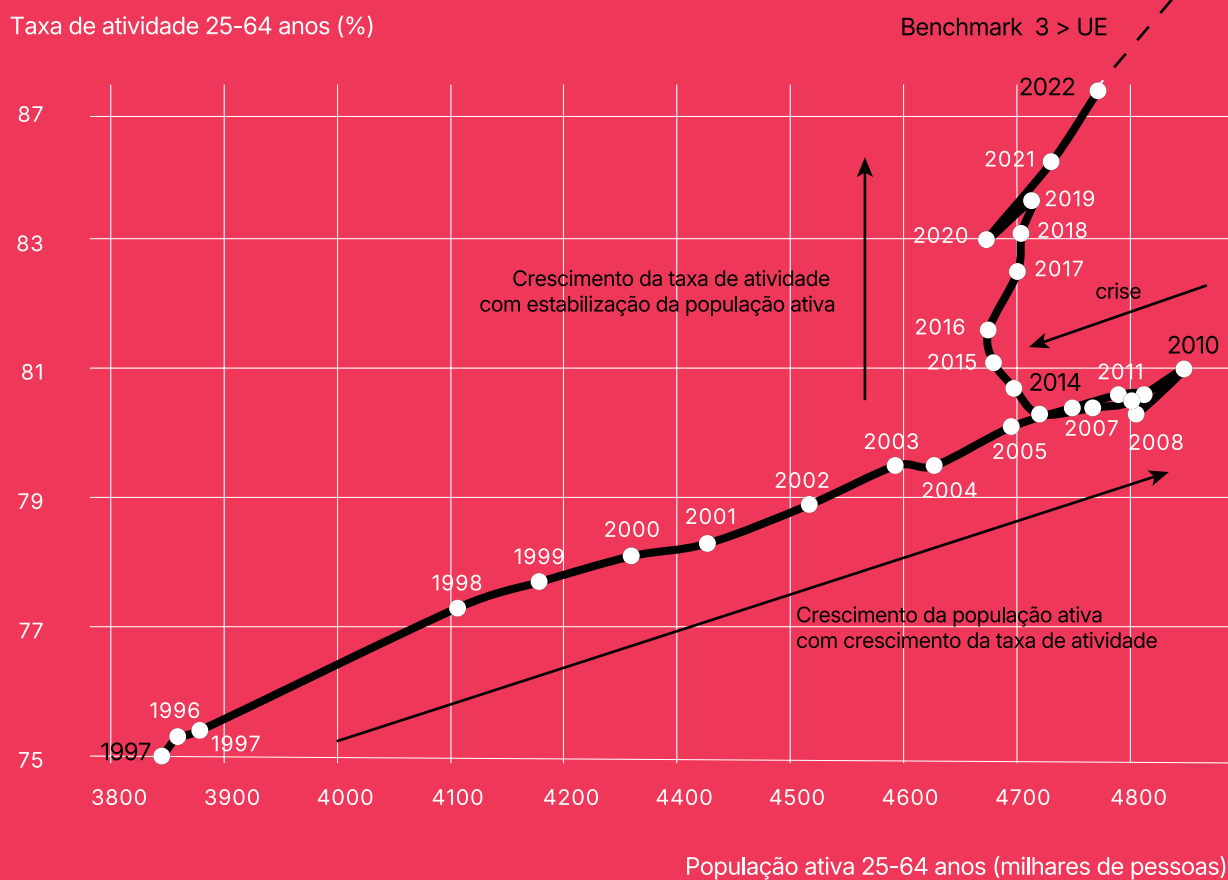
4 Eurostat. (s.d.). *Labour force participation rates by educational attainment level* (lfsa_argaed). Comissão Europeia.

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argaed_custom_10688606/default/table?lang=en

Evolução da população ativa

É possível identificar três momentos relativos à população ativa em Portugal nos últimos 30 anos (Gráfico 1). Num primeiro período, de 1995 até 2010, regista-se uma expansão do volume da população ativa (cerca de 900 mil pessoas). Num segundo momento, entre 2010 e 2014, coincidindo *grasso modo* com a grande crise financeira, verifica-se uma contração. A partir de 2014, a população ativa estabiliza, e regista-se um aumento da taxa de atividade, para o qual também contribuiu a entrada de imigrantes em idade ativa.

Gráfico 1.
População ativa e taxa de atividade das pessoas 25-64 anos



No final de 2023, a população ativa ultrapassou os 5,402 milhões, excedendo os 5,263 milhões registados em 2022, num aumento de 2,6%⁵, enquanto a taxa de atividade cresceu 0,8 p.p., passando de 85,0% em 2022 para 85,8% em 2023⁶.

Importa ainda sublinhar as vantagens em termos de empregabilidade na obtenção de um nível de escolaridade mais elevado. Segundo a Fundação Belmiro de Azevedo, em 2023 a taxa de atividade (proporção de população ativa) por nível de escolaridade era de 66,6% para os que tinham o ensino básico, 79,7% para os que tinham o ensino secundário, e 91,7% para os que tinham o ensino superior⁷.

Em linha com as realidades europeias, o padrão de evolução da população ativa ajuda a perceber a magnitude do problema, sendo relevante para compreender que a situação atual não será invertida sem o contributo migratório.

Existe potencial de crescimento da força de trabalho com base na redução da emigração e/ou o retorno de emigrantes. No entanto, estas dinâmicas dependem da concretização de mudanças estruturais que diminuam os incentivos que levaram à intensificação da emigração e promovam incentivos eficazes ao retorno. Esse potencial também existe no caso dos trabalhadores residentes através da mobilização da população inativa potencialmente ativa, como se observará na secção 4 (desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego).

⁵ DataLABOR. (s.d.). População Ativa – Emprego e Desemprego. Instituto Nacional de Estatística. <https://datalabor.pt/data/1Kte1qsT5pk>

⁶ Eurostat. (s.d.). *Labour force participation rates by citizenship* (lfsa_argan). Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_argan_custom_14828406/default/table?lang=en

⁷ EDUSTAT. (s.d.). *Indicador* (ID 107). Fundação Belmiro de Azevedo.

2. Subutilização da população ativa potencial

Análises baseadas na subutilização no mercado de trabalho determinadas pela procura ativa de trabalho, como a taxa de desemprego, são insuficientes enquanto abordagem à problemática da escassez de mão de obra. Para avaliar de forma mais profunda o grau de subutilização do trabalho é imprescindível uma análise mais abrangente.

Os trabalhadores mais jovens e os trabalhadores mais velhos colocam desafios específicos de integração e continuidade no mercado de trabalho, desafios que se conjugam com as exigências das transições verde e digital.

É fundamental evitar uma integração tardia dos jovens na vida ativa, tendo em conta as implicações negativas para o desenvolvimento sustentado das suas carreiras profissional e contributiva.

Taxa de desemprego e subutilização do trabalho

As estatísticas do mercado de trabalho classificam a população em idade ativa em três categorias mutuamente exclusivas: emprego, desemprego e inatividade (composta pelos indivíduos considerados como estando fora da população ativa). A medida de subutilização do trabalho mais utilizada é a taxa de desemprego⁸. De acordo com o INE, em 2024, o desemprego situa-se nos 6,4% (um valor relativamente baixo, se comparado com os valores atingidos durante a crise financeira; mas elevado quando comparado, por exemplo, com a taxa de desemprego em 2000, fixada nos 3,9%). É mais elevado entre os trabalhadores com menos

⁸ A subutilização do trabalho é um indicador mais amplo do que a taxa de desemprego, agregando esta taxa, o subemprego de trabalhadores a tempo parcial involuntário, os inativos à procura de emprego, mas não disponíveis, e os inativos disponíveis, mas que não procuram emprego. Acresce o subemprego invisível, um conceito usado nos casos em que os indivíduos trabalham em posições onde as suas capacidades não são utilizadas adequadamente ou são superiores ao necessário. Segundo a OECD, o subemprego invisível é difícil de mensurar. Requer um levantamento extensivo que compare as competências dos trabalhadores com as exigências do posto de trabalho (OECD, 2008).

qualificações. Algum desemprego é friccional, ou seja, corresponde a processos de transição de trabalhadores entre empregos. Contudo, há segmentos que não estão no mercado de trabalho, e persistem dois grandes problemas: desemprego jovem (20,3% nos jovens com menos de 25 anos face aos 15,1% da média da UE27) e desemprego de longa duração (2,5%, acima dos 2,1% da média da UE27) (INE, 2024).

Embora Portugal registe uma taxa de subutilização do trabalho de 11,8%, ligeiramente inferior à taxa de subutilização da média da UE27 (12,0%) e da Zona Euro (13,1%)⁹, este indicador evidencia uma margem potencial de crescimento do emprego assente na recuperação de subempregados e inativos. De acordo com os dados do Labour Force Survey (Eurostat), a taxa de subutilização do trabalho apresenta diferenças de acordo com o sexo, escolaridade e escalão etário. Assim, a taxa de subutilização em Portugal tem sido consistentemente superior para as mulheres relativamente aos homens (13,3% face a 10,3%, em 2023). No caso da escolaridade, existe uma tendência de diminuição de subutilização à medida que a escolaridade aumenta (13,6% para indivíduos com nível primário e secundário inferior e 8,5% para indivíduos com ensino superior). Não obstante, o ensino secundário vocacional apresenta em Portugal (ao contrário da UE27 e zona Euro) uma taxa de subutilização que contraria esta tendência (14,3%), sugerindo alguma ineficácia do ensino secundário vocacional¹⁰. Como seria expectável, as taxas de subutilização do trabalho são bastante elevadas para o escalão etário mais baixo (15-24 anos com 32,1%), sendo que esta taxa, em Portugal, é bastante mais elevada do que a da UE27 (27,3%) e da Zona Euro (27,5%). Compare-se as taxas verificadas nos escalões dos 25-54 anos de 9,9% e dos 55-74 anos de 10,7%. Estes dados apontam uma subutilização da força de trabalho mais marcada nos jovens até aos 24 anos¹¹.

Admitindo que a maioria destes indivíduos tem uma menor probabilidade de vir a encontrar emprego, quando comparados com desempregados categorizados enquanto tal pelos Centros de Emprego ou pelo INE (Caleiras & Caldas, 2017; Martins & Seward/Banco de Portugal, 2020), o contingente de inativos sugere que este grupo possa contribuir para o crescimento do emprego de modo expressivo, em particular quando, como agora, o desemprego é relativamente baixo e, portanto, pouco poderá contribuir para o crescimento da população empregada.

⁹ Eurostat. (s.d.). *Employment and unemployment (Labour Force Survey – EU-LFS), including supplementary indicators to unemployment*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/employ_esms.htm

¹⁰ Eurostat. (s.d.). *Labour force survey: supplementary indicators by educational attainment level (lfsa_sup_edu)*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_sup_edu__custom_14826389/default/table?lang=en

¹¹ Eurostat. (s.d.). *Labour force survey: supplementary indicators on labour market slack by age (lfsa_sup_age)*. Comissão Europeia. https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_sup_age__custom_14826433/default/table?lang=en

Trabalhadores mais jovens

Sem esquecer outros segmentos etários intermédios, por justificarem uma atenção especial e estratégias empresariais e políticas públicas adaptadas, dois grupos merecem uma referência particular neste Relatório: os jovens e os trabalhadores mais velhos (acima dos 55 anos).

Os jovens continuam a enfrentar desafios de integração no mercado de trabalho. O desemprego jovem tem-se mantido estruturalmente elevado, acima da média nacional. Em 2023, a taxa de jovens desempregados (até aos 24 anos) era de 20,3%, com tendência de subida nos primeiros meses de 2024 (Banco de Portugal, 2024; Observatório de Emprego Jovem, 2024). Por sua vez, a taxa de jovens NEET (jovens dos 15 aos 29 anos que não trabalham nem estão em educação ou formação)¹² tem vindo a descer ao longo da última década e está abaixo da média da UE27. Ainda assim, em 2023, a taxa foi de 8,9% contra 11,2% da média da UE27. Para jovens NEET entre os 16-39 anos, verificam-se taxas mais elevadas entre jovens com

“ Embora Portugal registe uma taxa de subutilização do trabalho de 11,8%, ligeiramente inferior à taxa de subutilização da média da UE27 (12,0%) e da Zona Euro (13,1%) , este indicador evidencia uma margem potencial de crescimento do emprego assente na recuperação de subempregados e inativos. ”

menos escolaridade (13,9% para jovens com ensino básico e até ao 3.º ciclo face a 6,2% para aqueles com ensino superior, em 2023). As mulheres apresentam ainda taxas ligeiramente mais elevadas face aos homens (10,1% vs. 9,4%), e uma maior percentagem de NEET encontra-se em desemprego (56%), enquanto 44% enquadra-se como inativo¹³.

Especialmente inquietante é o facto de cerca de metade dos jovens desempregados não estar inscrita nos Centros de Emprego¹⁴, o que levanta problemas de falta de informação/comunicação entre os jovens (especialmente os que estão à procura do primeiro emprego) e os serviços públicos de emprego e entre estes e as empresas. Isto obriga a reavaliar, neste aspeto, a missão do serviço público de emprego no que toca ao ajustamento entre oferta e procura de emprego. Adicionalmente, será importante assegurar que programas de ativação e requalificação da mão de obra cuja eficácia esteja demonstrada sejam acompanhados por mecanismos que favoreçam a sua implementação de forma sustentável entre empresas com menor nível de capacidades e recursos organizacionais ou em contextos económicos de maior incerteza.

Dada a relevância da variável educacional/formativa, este facto é duplamente preocupante. Por um lado, trata-se de jovens que já não se encontram a estudar. Por outro, o baixo nível de formação que obtiveram parece não ser suficiente para o (re)ingresso no mercado de trabalho, especialmente para os desempregados de longa duração.

Os jovens entre os 25 e 34 anos registaram 83,9% de taxa de emprego em 2023. Este valor é ainda assim inferior às taxas de emprego dos trabalhadores entre os 35 e os 54 anos. A integração adequada e atempada dos jovens no sistema de educação e formação e no mercado de trabalho é fundamental para o sucesso profissional futuro. Os períodos de desemprego ou inatividade numa fase precoce da vida ativa prejudicam as perspetivas futuras de carreira e a capacidade de contribuir para a Segurança Social, com riscos potencialmente maiores de pobreza e exclusão social, ou mesmo de problemas de saúde física e mental em situações-limite.

¹² Este indicador é relevante na medida em que inclui jovens em situação de desemprego (isto é, procuram ativamente emprego) e de inatividade (quer dizer, não procuram ativamente emprego).

¹³ DataLABOR. (s.d.). *Jovens com idade entre 16 e 34 anos não empregados que não estão em educação ou formação*. Instituto Nacional de Estatística. https://datalabor.pt/data/gjK_MSkpT

¹⁴ Observatório do Emprego Jovem. (s.d.). *Quem são os jovens desempregados?* <https://www.obsempregojuvem.com/n/6543586d08db1d41cec700bd>

Trabalhadores mais velhos (>55)

Os trabalhadores mais velhos, acima dos 55 anos, estão mais ativos no mercado de trabalho, mas há margem para melhorias. Em particular, a taxa de emprego dos trabalhadores do grupo entre os 55 e 64 anos tem vindo a aumentar sistematicamente, passando de 41,5% em 2011 para 66,4% em 2023, o mesmo acontecendo ao escalão dos 65 anos ou mais, cuja taxa de emprego no mesmo intervalo de tempo passou de 5,9% para 9,5%, graças a um aumento da sua taxa de participação¹⁵. No que respeita ao grupo etário dos 45 aos 54 anos, a taxa de emprego tem estado igualmente a aumentar, mas de forma menos acentuada, verificando-se um incremento de 71,9% em 2011 para 86,1% em 2023.

Relativamente à taxa de desemprego calculada pelo INE para o grupo etário dos 55 aos 74 anos, esta situa-se nos 5,1% em 2023, bastante inferior à taxa verificada entre os jovens. A taxa de desemprego de 2023 corresponde a uma diminuição face a 2011, quando a mesma se situava nos 10,7%¹⁶.

O envelhecimento da população tem impacto no mercado de trabalho, reduzindo a mão de obra e, potencialmente, agravando a escassez de competências. Neste contexto, uma vida profissional mais longa e saudável tem um efeito importante na oferta de mão de obra disponível e na sustentabilidade orçamental do sistema de Segurança Social, garantindo simultaneamente a coesão social, a solidariedade e a transferência de conhecimento entre gerações.

Há obstáculos estruturais que travam os jovens e trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho e que é necessário ultrapassar sustentadamente.

É fundamental assegurar que as gerações mais jovens estejam bem integradas no mercado de trabalho e na sociedade no sentido de participarem como agentes ativos e críticos nas transições verde e digital da economia.

Entre os trabalhadores mais velhos, o prolongamento da vida ativa convoca a necessidade de adaptação às mudanças colocadas por estas transições, designadamente no que concerne à aquisição de novas competências ou requalificação profissional.

¹⁵ DataLABOR. (s.d.). *Taxa de subutilização do trabalho*. Instituto Nacional de Estatística.

<https://datalabor.pt/data/Xap9dBUCVpT?PORL1QsJs=5-11cu4tM>

¹⁶ DataLABOR. (s.d.). *Taxa de desemprego*. Instituto Nacional de Estatística. <https://datalabor.pt/data/4dfqCrDcVFJ?eXDXbDZnJ=wR3wy3i8l>

3. Fluxos migratórios e mercado de trabalho

Embora os fluxos migratórios dependam de contextos globais, estão ligados a dinâmicas dos mercados de trabalho nacionais. Ainda que possa amenizar pressões económico-sociais e conflitos laborais, a saída de emigrantes constitui uma perda de mão de obra com impacto negativo na economia nacional. A mão de obra imigrante, por sua vez, contribui para o crescimento económico nacional, apesar de estar associada a níveis salariais mais baixos e vínculos laborais precários.

Fluxo emigratório

Em Portugal, imigração e emigração contribuem para a construção da força de trabalho, funcionando como *válvula estrutural* para crises de emprego cíclicas (Góis e Marques, 2022).

A emigração registou um pico entre 2011 e 2015 devido à crise financeira de 2008 e à crise económica durante o período de aplicação do Memorando de Entendimento assinado com a *Troika*. Embora tenha havido um abrandamento, Portugal continua a ser um país de emigração, sendo o 4.º país da União Europeia com mais emigrantes em proporção da população residente (Pires et al./Observatório da Emigração, 2024). Em 2022, estima-se que tenham saído 70.000 emigrantes do país, o que significa um retorno aos valores observados no período pré-pandémico¹⁷.

O fluxo emigratório presente associa jovens qualificados à emigração tradicional, na busca de remunerações mais elevadas, perspetivas de carreira mais promissoras e condições de vida menos incertas e inseguras. Os dados existentes sublinham a propensão à emigração de 24% da força de trabalho residente em Portugal e de 48% dos jovens nascidos na década de 2000 (BRP, 2023). A Engenharia e a Informática são as áreas de formação com população mais propensa a emigrar, o que contrasta com a sua elevada empregabilidade e potencial de crescimento de emprego.

¹⁷ Observatório da Emigração. (s.d.). *Estimativas das saídas totais de emigrantes portugueses, 2000–2024*. <https://observatorioemigracao.pt/np4/1315/>.

A saída de profissionais qualificados e/ou com experiência é uma perda significativa para o tecido produtivo português, já que a educação formal e a formação de profissionais qualificados e semiquilificados requerem um considerável investimento público em instituições educativas e também por parte das empresas que fornecem formação formal e no trabalho.

Fluxo imigratório

Desde o início da década, o número de entradas de imigrantes excede o de saídas de emigrantes. Entre os fatores que condicionam negativamente a experiência migratória encontram-se dificuldades no reconhecimento de habilitações escolares, qualificações profissionais e mesmo experiência profissional adquirida no país de origem e a existência de discriminação nos processos de acesso e recrutamento a vagas de emprego (Góis, Marques & Valadas/Observatório das Migrações, 2018; Oliveira/Observatório das Migrações, 2023).

O reconhecimento de habilitações tem passado por mudanças importantes. Em 2007, foi aprovado um novo enquadramento para o reconhecimento de títulos académicos adquiridos no estrangeiro (Decreto-Lei n.º 341/2007¹⁸), estabelecendo-se um regime de reconhecimento automático, posteriormente revogado e substituído pelo Decreto-Lei n.º 66/2018 desde 1 de janeiro de 2019. Em 2023, foi ampliado o número de países a beneficiar de reconhecimento automático, contemplando 32 países atualmente, bem como o número de graus e de diplomas abrangidos. Desde 2007, de acordo com os *Indicadores de Integração de Imigrantes*, houve um aumento substantivo do número global de reconhecimentos de graus académicos superiores estrangeiros em Portugal (+351,7% entre 2008 e 2018) (Oliveira/Observatório das Migrações, 2023). É assim importante incentivar a existência de medidas que agilizem os processos de reconhecimento de qualificações em Portugal.

Integração dos trabalhadores migrantes

O aumento significativo de entradas de imigrantes no país tem testado o sistema de regularização. Em 2022, registaram-se 118,8 mil entradas. No total, os imigrantes inseridos no mercado de trabalho português constituem cerca de 10% da força de trabalho portuguesa.

¹⁸ De acordo com este Decreto-Lei, o elenco de graus de instituições de ensino superior estrangeiras de Estados aderentes ao Processo de Bolonha consideradas decorre da audição da comissão de reconhecimento de graus estrangeiros e é despachada pelo diretor-geral do Ensino Superior.

O papel que o Estado e as políticas públicas podem desempenhar na integração dos imigrantes abarca domínios que extravasam o âmbito laboral, mas que nele se repercutem, e vice-versa. De acordo com as opiniões expressas por *stakeholders* na oficina Emprego em Portugal dedicada às migrações, alguns dos problemas residem na falta de recursos físicos, tecnológicos e humanos da Agência para a Integração, Migrações e Asilo (AIMA) (ou de outros serviços de gestão de migrações que a antecederam), bem como em falhas na regularização de imigrantes (falta de clareza nas regras, dificuldade no acesso à informação, elevada burocracia e centralização excessiva dos serviços).

“ A saída de profissionais qualificados e/ou com experiência é uma perda significativa para o tecido produtivo português, já que a educação formal e a formação de profissionais qualificados e semiquualificados requerem um considerável investimento público em instituições educativas e também por parte das empresas que fornecem formação formal e no trabalho. ”

Estas contrariedades têm um efeito de derrame sobre a integração, afetando o acesso aos serviços públicos. A morosidade do sistema de regularização e do acesso a vistos de trabalho traduz-se ainda no aumento da vulnerabilidade dos trabalhadores imigrantes, que podem potencialmente acabar por depender da economia informal (Góis, Marques & Valadas/Observatório das Migrações, 2018; Oliveira/Observatório das Migrações, 2023). Casos de exploração de trabalho migrante são mencionados nos órgãos de comunicação social e coligidos pelo Observatório de Tráfico de Seres Humanos¹⁹, embora não se conheça a verdadeira extensão do fenómeno.

São de notar adicionalmente os desajustamentos qualificacionais da população estrangeira, em particular a sobrequalificação (Cantante & Estêvão/CoLABOR, 2024). De facto, a população estrangeira empregada por conta de outrem com níveis de qualificação semelhantes aos cidadãos nacionais regista maiores níveis de sobrequalificação face aos mesmos, tem níveis salariais inferiores e maiores índices de precariedade, mantendo ainda sobrerrepresentação em profissões e setores menos bem pagos (predominantemente, construção civil, serviços às empresas, turismo, restauração, limpezas e serviços domésticos, e setor primário). Esta situação não se aplica aos trabalhadores com nacionalidades da Europa Ocidental e do Sul (Cantante/CoLABOR, 2023a²⁰).

No início de junho de 2024, o Conselho de Ministros aprovou um Plano de Ação para as Migrações assente num princípio de reconhecimento da relevância demográfica, social e económica do acolhimento de imigrantes²¹. Para lá de medidas no âmbito das políticas migratórias convergentes com opiniões expressas por *stakeholders* durante a oficina mencionada anteriormente, o Plano inclui medidas laborais enquadradas num eixo dedicado à atração de mão de obra estrangeira. Neste âmbito importa introduzir processos de planeamento estratégico que assegurem previsibilidade e alinhamento com as necessidades produtivas existentes, tendo em conta setores de atividade e perfis profissionais.

No entanto, conforme apontado pelo Relatório de Peritos da Oficina CoLABOR Migrações e Mercado de Trabalho²², não existe um compromisso alargado entre governo e parceiros sociais para a integração de imigrantes no mercado de trabalho e envolvendo ampla representação

¹⁹ Observatório do Tráfico de Seres Humanos. (s.d.). *Apresentação*. Ministério da Administração Interna.

<https://arquivo.pt/wayback/20240112142303/https://www.otsh.mai.gov.pt/apresentacao/>

²⁰ Os dados utilizados neste estudo são baseados nos Quadros de Pessoal que incluem apenas trabalhadores do setor privado.

²¹ Governo da República Portuguesa. (2024, junho 3). *Plano de ação para as migrações: conheça as principais medidas*.

<https://portugal.gov.pt/pt/gc24/comunicacao/noticias/plano-de-acao-para-as-migracoes-conheca-as-principais-medidas>

²² Relatório da autoria de Pedro Góis.

de *stakeholders*, incluindo empresas, representantes sindicais, organizações patronais, associações de imigrantes e de trabalhadores imigrantes e agências governamentais. A sua ausência torna-se manifesta tendo em conta a existência de problemas de integração da força de trabalho imigrante, nomeadamente no que respeita à presença de práticas discriminatórias no local de trabalho ou às más condições de trabalho a que não raras vezes é sujeita.

A este respeito, na Oficina CoLABOR sobre Migrações e Mercado de Trabalho foi referido que a atividade da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) é condicionada por escassez de recursos humanos, por, por exemplo, número insuficiente de inspetores do trabalho, mas também por alterações no mundo do trabalho – tecnológicas, organizacionais, gestionárias – que dificultam a ação inspetiva. De facto, como se refere no Relatório de Atividades 2022 da ACT, os recursos humanos técnicos desta entidade encontram-se descapitalizados, o que tem algumas consequências negativas sobre a capacidade de resposta da ACT, designadamente um elevado número de processos de contraordenação pendentes, assim como um elevado número de chamadas não atendidas, entre outras (ACT, 2023).

Por outro lado, ao domínio dos pactos sociais inerem as questões da representação dos trabalhadores, que no caso dos trabalhadores imigrantes comportam especificidades, nomeadamente a representação dos interesses dos trabalhadores imigrantes pelas organizações sindicais, os obstáculos à sua filiação sindical, ou o papel do diálogo social e da negociação coletiva no combate a condições de trabalho menos dignas. Importa, pois, sublinhar a necessidade de trazer estas questões para o âmbito do diálogo tripartido, conducente a compromissos novos entre os parceiros sociais e o governo sobre matérias como a questão migratória, nos seus vários desdobramentos (acolhimento e regularização da permanência, inserção no mercado de trabalho e resposta às necessidades das empresas, formação e qualificação profissional, etc.).

Tendo em conta o contributo dos fluxos migratórios para a força de trabalho do país, é necessário atrair e reter força de trabalho imigrante e simultaneamente reter trabalhadores residentes (tanto portugueses como pessoas que adquiriram recentemente a cidadania, bem como os trabalhadores imigrantes e suas famílias).

A definição de políticas de desenvolvimento económico com uma clara aposta em setores-chave para a economia portuguesa ajuda, por sua vez, a definir e antecipar necessidades de qualificações e competências, adequando as condições do ensino e formação profissionais e aumentando a capacidade de atrair e reter mão de obra.

Além do papel desempenhado pelas políticas públicas na criação de políticas conducentes à atração e retenção de mão de obra, as empresas podem igualmente desenvolver medidas nesse sentido, por exemplo, através da criação de emprego que assegure o acesso a benefícios sociais inerentes à relação contratual e contributiva.

4. Desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego

A relação entre a taxa de empregos vagos e a taxa de desemprego demonstra desajustamentos quantitativos. Estes desajustamentos indiciam mudanças no emprego, em particular uma deterioração na eficiência do processo de procura de emprego (processo de correspondência/*matching*), ou mudanças mais estruturais nos processos de procura de emprego.

Comportamento da Curva de Beveridge

Quando a procura de mão de obra excede a oferta de pessoas dispostas a trabalhar por determinado salário e sob condições de trabalho específicas, em determinado local e momento, encontramos-nos diante de uma situação de escassez de mão de obra (GEP/MTSSS, 2024). Esta escassez pode decorrer de desajustamentos quantitativos, correspondendo a circunstâncias em que a oferta total de mão de obra é inferior à procura total de trabalhadores numa dada economia, coexistindo uma elevada taxa de empregos vagos²³ e uma baixa taxa de desemprego.

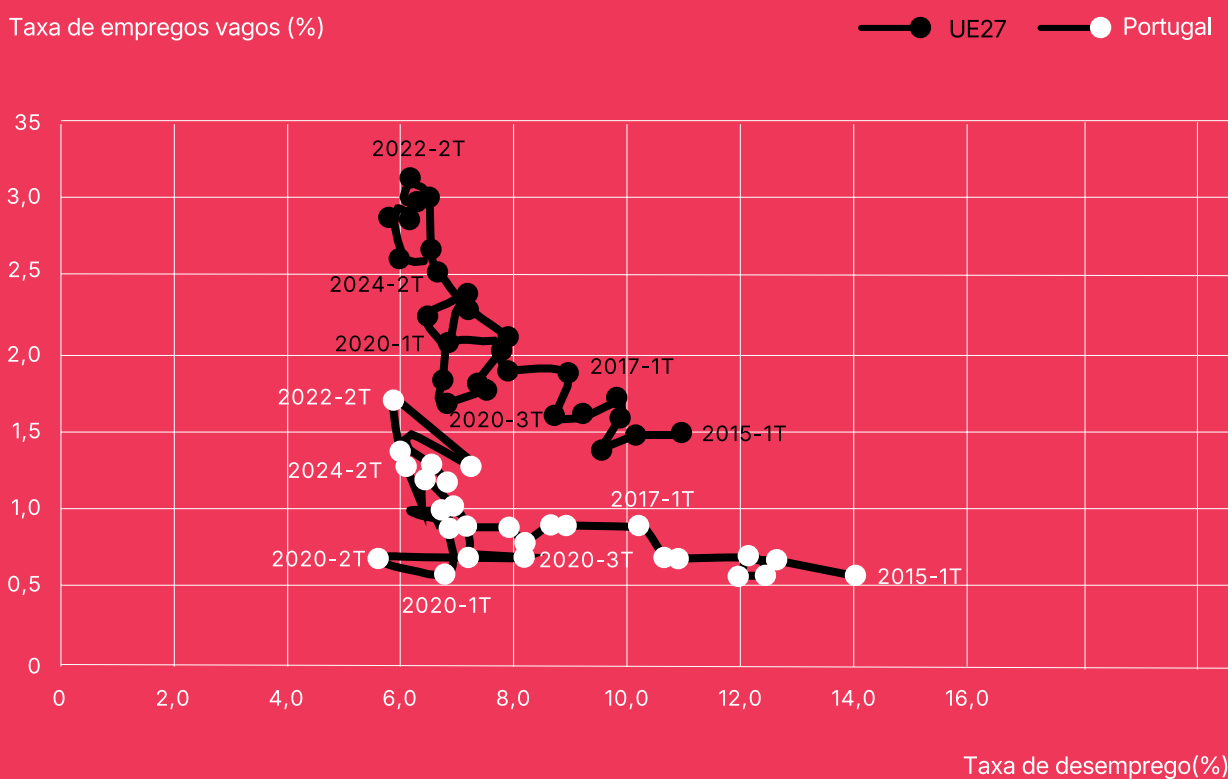
Na origem deste tipo de escassez encontra-se a diminuição do número de trabalhadores disponíveis por motivos demográficos ou de mercado de trabalho, o aumento da procura de trabalhadores por razões económicas, ou o desajustamento geográfico entre a localização da oferta e da procura de mão de obra. A escassez de mão de obra pode também decorrer de desajustamentos qualitativos, verificando-se quando a procura é superior à oferta e com o registo simultâneo de elevadas taxas de empregos vagos e de desemprego. E pode ainda resultar de um nível de emprego elevado ou moderado, mas com incremento de desajustamento de qualificações e competências. Esta escassez pode resultar de desajustamentos de competências (*skills mismatch*), de preferências dos candidatos face

²³ Indicador utilizado pelo INE para classificar situações de emprego remunerado criado pela primeira vez, não ocupado ou prestes a ficar vago e para cuja vaga o empregador ou está a tomar medidas ativas e preparado para tomar medidas adicionais para encontrar um candidato apropriado de fora da empresa em causa, ou pretende encontrar um candidato para preencher o lugar imediatamente ou dentro de um período específico.

aos empregos oferecidos e dos fluxos e tipo de informação partilhada entre candidatos e empregadores.

A dimensão da escassez de mão de obra pode ser estimada em determinada unidade geográfica, setor de atividade ou profissão. A relação negativa entre a taxa de empregos vagos e a taxa de desemprego ao longo do tempo é demonstrada pela Curva de Beveridge. Esta curva permite perceber situações de expansão ou recessão económica, bem como alterações friccionais ou estruturais no emprego. A relação entre taxa de empregos vagos e taxa de desemprego reflete flutuações de oferta e procura de mão de obra. A variação quantitativa na taxa de desemprego é representada ao longo de uma curva. Os movimentos da curva apontam mudanças qualitativas na procura de mão de obra. A curva assume tipicamente uma

Gráfico 2.
Curva de Beveridge, 2015-2024 (PT e UE27)



inclinação negativa visto que, em fases de crescimento económico, a taxa de empregos vagos aumenta, e a taxa de desemprego diminui. Em fases de recessão, a taxa de empregos vagos diminui, e a taxa de desemprego aumenta. Uma taxa de desemprego baixa combinada com uma taxa de empregos vagos elevada indicia uma situação de escassez de mão de obra, enquanto uma taxa de desemprego elevada conjugada com uma taxa de empregos vagos baixa aponta a existência de mão de obra disponível.

Até ao início de 2020, a Curva de *Beveridge* apresentou uma inclinação negativa, observando-se simultaneamente uma redução da taxa de desemprego e uma subida da taxa de empregos vago. Isto é observável quer no caso português, quer à escala da UE27. Durante o período da pandemia, pode ser destacado o ano de 2020 como aquele em que o desemprego aumenta novamente, ano também em que o número de empregos vagos registou variações homólogas negativas (GPEARl, 2023). Tal significa que a taxa de empregos vagos baixou significativamente, o que pode ser explicado pelos condicionais impostos pelas restrições à atividade económica e conjuntura de elevada incerteza, restringindo a criação de novos empregos. Em 2021, há uma ligeira inversão da tendência anterior, correspondente a uma retoma económica. Observou-se uma redução da taxa de desemprego e um aumento da taxa de empregos vagos, embora pouco expressivo. Desde meados de 2022, observa-se uma estabilização em baixa da taxa de desemprego acompanhada pela redução das taxas de empregos vagos.

Com a economia em relativa expansão, e o mercado de trabalho a revelar vigor, em 2022 e 2023 a taxa de desemprego permaneceu em valores baixos, embora com sinais recentes de ligeiro aumento. Enquanto isso, a taxa de empregos vagos aumentou sucessivamente até ao 3.º trimestre de 2022 (1,7%) e, desde então, embora com oscilações, tem registado decréscimos. No primeiro trimestre de 2024, segundo os dados mais recentes, a taxa é de 1,2%²⁴. Comparativamente aos países da UE25²⁵, Portugal situa-se na 20.ª posição, com menos 1,4 p.p. face à taxa da UE. Em relação ao país com a taxa mais elevada (Áustria), Portugal regista -3,3 p.p. e, na comparação com o país com a taxa mais baixa (Roménia), fica 0,5 p.p. acima²⁶.

²⁴ DataLABOR. (s.d.). *Empregos vagos*. Instituto Nacional de Estatística. <https://datalabor.pt/data/OJ9wfmMCS9n>

²⁵ Exceto França e Dinamarca, pois os seus valores não são comparáveis.

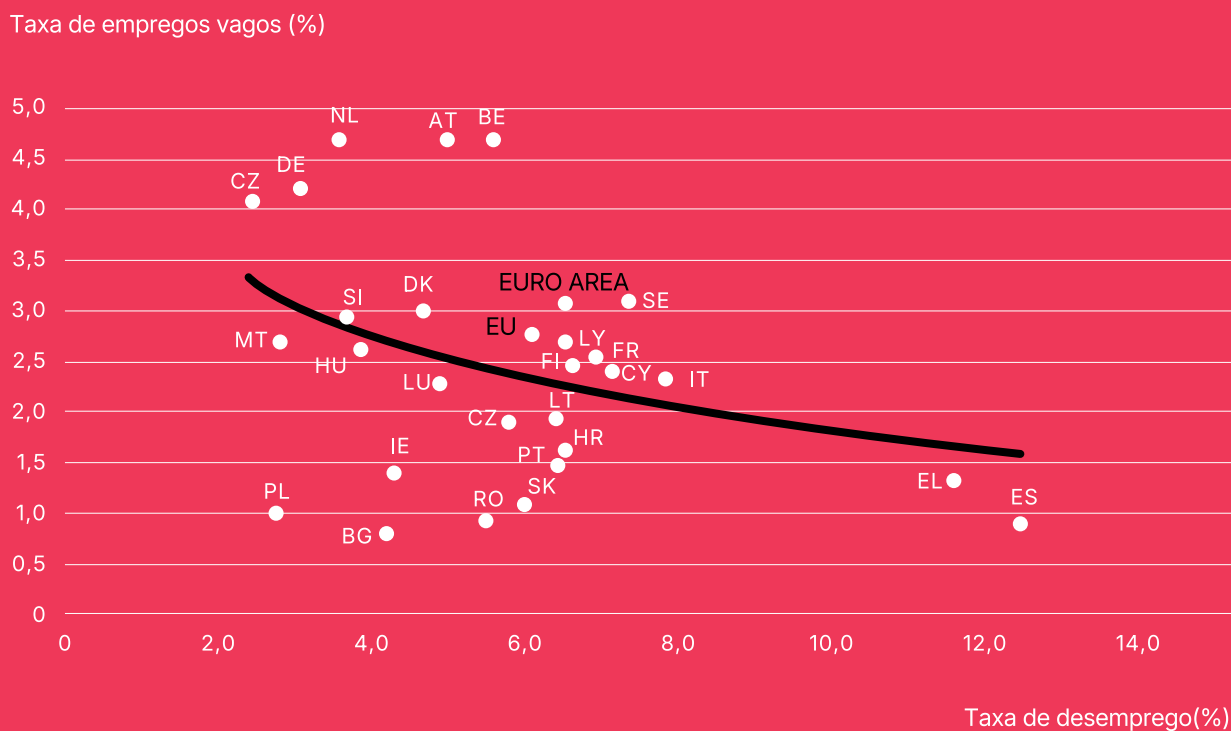
²⁶ Gabinete de Estratégia e Planeamento. (2024, junho). *Estatísticas dos empregos vagos: 1.º trimestre de 2024*. Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/33335/iev_1t2024sint.pdf

Portugal no contexto europeu

No contexto europeu, como demonstra o **Gráfico 3**, Portugal encontra-se na parte inferior da curva. No extremo superior da curva estão, por exemplo, países como a Chéquia, a Alemanha ou os Países Baixos, com taxas de desemprego baixas e elevadas taxas de empregos vagos. No extremo inferior da curva estão, por exemplo, países como a Grécia ou a Espanha, com elevadas taxas de desemprego e baixas taxas de empregos vagos.

Os países acima da curva apresentam uma correspondência comparativamente pior do que aqueles situados abaixo. As taxas de desemprego e de empregos vagos em níveis

Gráfico 3.
Pontos de Beveridge (3.º Trimestre 2022– 2.º Trimestre 2023, valores médios)



Fonte: Eurostat (2023a)

relativamente baixos ajudam a explicar algumas dificuldades de recrutamento no país, validando a ideia de que Portugal enfrenta um problema de escassez de mão de obra.

Identificam-se também fatores qualitativos, que subjazem a indicadores quantitativos, na análise da conjugação recente de uma taxa de desemprego estável em baixa com uma taxa de empregos vagos em crescimento até ao 3.º trimestre de 2022, mas ainda assim baixa. Entre estes fatores estão desajustamentos relacionados com a oferta e a procura de qualificações e competências em diferentes setores de atividade e profissões.

Os dados mais recentes apresentam uma taxa de desemprego relativamente baixa combinada com uma taxa de empregos vagos também baixa (apesar de oscilante), indicando limitações na criação de emprego e um aparente crescimento dos desajustamentos qualitativos entre a oferta e a procura.

Mecanismos de *matching* mais eficientes, incluindo formas de intermediação institucional e intermediação tecnológica, podem contribuir para menores níveis de desajustamento.

“ Mecanismos de *matching* mais eficientes, incluindo formas de intermediação institucional e intermediação tecnológica, podem contribuir para menores níveis de desajustamento. ”

5. Dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores

A escassez de mão de obra agravou-se com a pandemia, em resultado dos constrangimentos impostos à atividade económica, com impactos sobre o funcionamento do mercado de trabalho, sobre as necessidades e capacidade de recrutamento. À semelhança do que acontece em outros países, em Portugal, com a retoma, a procura de mão de obra intensificou-se, e a oferta não está a responder.

A aceleração da transição digital, articulada com as crescentes preocupações socioambientais, e a aposta na maior incorporação de valor nos modelos de negócio estão a acelerar ciclos de renovação nas competências de que as empresas mais necessitam, sem que o lado da oferta tenha uma evolução equivalente.

Escassez de profissionais

O mercado de trabalho europeu encontra-se sujeito a transformações simultâneas que têm resultado na contração da mão de obra, tendência que é acompanhada por Portugal (ELA, 2024). Entre as causas desta tendência encontram-se mudanças demográficas e sociais, como o envelhecimento, as preferências dos trabalhadores ou a situação do mercado de trabalho, enquanto a digitalização e a economia verde colocam novas necessidades.

O relatório *O Futuro da Competitividade Europeia* identifica a escassez de trabalhadores com competências procuradas pelas empresas como um entrave à competitividade empresarial, ao mesmo tempo que pode comprometer as transições digital e verde (Draghi, 2024b). De acordo com o mesmo relatório, a UE dispõe de uma mão de obra altamente qualificada, mas sofre de escassez persistente de competências a curto prazo em diferentes sectores, tanto em profissões pouco qualificadas como altamente qualificadas, inclusivamente nos setores estratégicos. À semelhança das pequenas e médias empresas europeias, também as grandes

empresas têm vindo a demonstrar dificuldade em encontrar ou atrair trabalhadores com as competências pretendidas. Em média, 54% das empresas europeias consideram a escassez de competências um dos seus problemas mais prementes, seguido dos encargos administrativos. Estes desajustamentos, segundo o mesmo documento, decorrem da deterioração gradual do sistema educativo, da diminuição da população ativa, de limitações no sistema de aprendizagem de adultos, da mobilidade laboral reduzida e das más condições de trabalho.

Tais desajustamentos provocam um desequilíbrio entre a oferta e procura de competências. Vale a pena sublinhar as consequências negativas para o desempenho das empresas e a sua capacidade de investimento²⁷. O relatório antes referido associa tais consequências àquele tipo de desajustamentos, além de assinalar efeitos sobre a moral e o envolvimento dos trabalhadores, repercutindo-se nos níveis de satisfação em relação ao emprego.

O contexto português não difere deste cenário. De uma forma geral, as fontes disponíveis convergem na identificação de uma tendência de dificuldade de recrutamento de trabalhadores, transversal aos níveis de qualificação e aos setores económicos. Em 2020, num inquérito promovido pelo INE, 18% das empresas projetavam ter dificuldades em recrutar em 2021 e 2022²⁸. Estas dificuldades foram corroboradas nas entrevistas realizadas às quatro empresas parceiras e no grupo focal, que envolveu nove empresas de diversos setores e dimensões (vd. nota de rodapé 1).

Dificuldades na contratação e variações na escassez de mão de obra

Após o abrandamento das economias e retração dos mercados de trabalho na esteira da pandemia, as projeções de contração da população em idade ativa assinalam um desajustamento face ao aumento significativo de procura de trabalhadores que é reportado em atividades relacionadas com a saúde, transição digital e atividades associadas ao plano de recuperação europeu Next Generation EU, dinamizado pelo Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

²⁷ De acordo com um inquérito do European Investment Bank, a incapacidade de recrutar mão de obra adequadamente qualificada é considerada um dos obstáculos mais importantes ao investimento a longo prazo (81%), logo a seguir aos elevados custos de energia e antes da incerteza quanto ao futuro (EIB, 2022).

²⁸ Inquérito à Identificação das Necessidades de Qualificações nas Empresas (IINQE) 2020, promovido pelo INE.

Várias fontes disponibilizam dados que apontam nesse sentido. Os dados do Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ)²⁹ destacam tendências e lacunas importantes nas competências da força de trabalho, ao nível digital, trabalho remoto, sustentabilidade ambiental, responsabilidade social e relacionamento interpessoal, revelando a importância do equilíbrio entre competências técnicas e sociais.

Por seu turno, o Talent Shortage Survey 2025 destaca que 84% dos empregadores portugueses apontam dificuldades em recrutar trabalhadores com os perfis de que necessitam (ManpowerGroup, 2025³⁰). Num total de 42 países abrangidos pelo estudo, Portugal encontra-se na 3.^a posição entre os países com maior escassez de profissionais, acima da média global, que se situa nos 74%. É seguido pela Irlanda, Roménia e Singapura, com 83%, e com mais dificuldades está a Alemanha, com 86%, seguida de Israel, que se fixa nos 85%. A mesma análise também revelou que, em Portugal, de uma forma geral, todos os setores têm dificuldades de contratação, sendo o setor da Saúde e Ciências da Vida aquele que apresenta maiores dificuldades (91% das empresas do setor denotam-nas). Seguem-se os setores da Indústria Pesada e de Materiais (88%), Bens e Serviços de Consumo (87%), Transportes, Logística e Automóvel (85%), Finança e Imobiliário (81%), Serviços de Comunicação e Finanças e Imobiliário, e Energia e Utilities (81%), e Tecnologias da Informação (80%).

No plano nacional, a taxa de empregos vagos fornece uma imagem mais precisa das necessidades manifestadas pelas empresas e sentidas no mercado de trabalho. A partir dos dados facultados pelo GEP/MTSSS (2024), observa-se uma maior procura nas atividades Comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos, as Indústrias transformadoras, e Atividades administrativas e dos serviços de apoio. É importante referir que se trata de atividades com maior número de trabalhadores e/ou rotatividade de pessoal. A escassez de tipo qualitativo manifesta-se de forma premente nas Atividades de informação e de comunicação (4,1%) e nas Atividades administrativas e dos serviços de apoio (3,0%). Para estas atividades, a taxa de empregos vagos está fixada acima da média nacional (1,4%, 2024 – T2).

Como se pode ver, existem assim importantes diferenças setoriais em termos de dificuldades de recrutamento da mão de obra, as quais configuram tipos de desajustamento específicos,

29 Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional. (s.d.). *Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificação (SANQ)*. <https://arquivo.pt/wayback/20230722184532/http://sanq.anqep.gov.pt/>

30 Global Talent Shortage 2025, estudo internacional realizado pelo ManpowerGroup, baseado em dados do Talent Shortage Survey 2024. Publicado desde 1962, é utilizado globalmente como um indicador económico chave. Foram entrevistados mais de 40 mil empregadores em 42 países. ManpowerGroup. (2025, fevereiro 10). *Escassez de talento em Portugal – 2025 (Global Talent Shortage Survey)*. <https://www.manpowergroup.pt/talent-shortage-2025>

nomeadamente aqueles relativos a escassez pronunciada de determinados perfis profissionais e de competências, ou desajustamentos de expectativas no plano salarial, de desenvolvimento e progressão profissionais, conciliação entre vida profissional e pessoal, entre outras dimensões de bem-estar e qualidade do emprego.

A European Labour Authority (2024), na publicação *Report on labour shortages and surpluses 2023*, identifica Portugal como um dos cinco países que reportam variações regionais em termos de escassez de mão de obra, a par da Bélgica, Bulgária, Chipre e Lituânia. Em termos territoriais, a taxa de empregos vagos registada no segundo trimestre de 2024 é elucidativa

“ A escassez de mão de obra agravou-se com a pandemia, em resultado dos constrangimentos impostos à atividade económica, com impactos sobre o funcionamento do mercado de trabalho, sobre as necessidades e capacidade de recrutamento. À semelhança do que acontece em outros países, em Portugal, com a retoma, a procura de mão de obra intensificou-se, e a oferta não está a responder. ”

quanto às dificuldades de contratação. Neste período, a Grande Lisboa é a região com mais empregos vagos (cerca de 18.000, correspondentes a 35% do total nacional) e uma taxa de empregos vagos acima da média nacional (2,1% face a 1,4%) (GEP/MTSSS, 2024). Seguem-se as regiões Norte (28,5%) e Centro (12,5%), com taxas de empregos vagos iguais à média nacional. Os dados nacionais também dão conta de que as pequenas e médias empresas apresentam o maior número de empregos vagos (55,3% do total), com uma taxa de empregos vagos ligeiramente acima da média nacional (1,6%). Já as grandes empresas apresentaram a taxa de empregos vagos mais elevada (2,2%), enquanto as microempresas registaram uma taxa de empregos vagos de 1,0%. Estes dados vão ao encontro dos fornecidos pelo ManpowerGroup (2024), que estimam que as Grandes Empresas portuguesas até 1000 trabalhadores (87%) e as Médias Empresas (84%) são as que têm maiores dificuldades em encontrar os perfis profissionais pretendidos.

A relação entre a mão de obra disponível e a procura de mão de obra, acessível através das estatísticas mensais do mercado de emprego (IEFP), revela que, em 2024, a proporção de ofertas de emprego no serviço público de emprego que são preenchidas tem vindo a aumentar (79,7%, em setembro) (GEP/MTSSS, 2024). Cerca de 1/4 das ofertas foi dirigida às Atividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio, enquanto 1/3 visou Trabalhadores não qualificados. Outras atividades com grande procura são Alojamento, restauração e similares (média de 14,9%), as Indústrias transformadoras (média de 13,7%), o Comércio por grosso e a retalho, e a reparação de veículos automóveis e motociclos (média de 13,6%). Em termos de grupos profissionais, destacam-se os Trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores (média de 18,0%), os Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices (média de 10,9%) e o Pessoal administrativo (média de 10,2%).

Voltando aos dados fornecidos pelo ManpowerGroup (2024), quanto às competências técnicas em falta, 26% das empresas portuguesas referem os perfis tecnológicos e especializados em Dados, uma tendência verificada desde 2022. Destacam-se também as necessidades de profissionais no Marketing e Vendas (referidas por 21% das empresas), Engenharia (20%), Atendimento e a Relação com o Cliente (19%), Operações e Logística, e Indústria e Produção (ambas referidas por 18% das empresas). São as Grandes Empresas (42,4%) que mais reportam estes impasses, os quais, independentemente da sua dimensão, ocorrem sobretudo na Agricultura e Pescas (29%) e na região do Alentejo (26,6%). As empresas que apontam menores dificuldades são as microempresas, as ligadas às Atividades financeiras, e as que têm sede na região de Lisboa.

Qualificações, competências e profissões

De acordo com os dados do Global Talent Survey 2025, a razão mais invocada para as dificuldades de recrutamento é a falta de trabalhadores disponíveis no mercado de trabalho com a formação adequada³¹ (84%) (ManpowerGroup, 2025). No Inquérito à Identificação das Necessidades de Qualificações nas Empresas 2020³², outros motivos relevantes apontados são a “inexistência de trabalhadores disponíveis” (46% das empresas) e a “pouca experiência profissional dos trabalhadores disponíveis” (44% das empresas) (INE, 2020). Por sua vez, cerca de 27% das dificuldades de recrutamento referem-se a qualificações de ensino superior, sendo a área de Engenharia Civil e do Ambiente a mais mencionada, seguida de Administração e Gestão de Empresas e Turismo. De acordo com dados do CEDEFOP (European Center for the Development of Vocational Training, projeto Skills-OVATE), baseados na recolha de informação de anúncios de emprego online (T4 2023 – T3 2024), as quatro ocupações (ISCO 3 dígitos) em Portugal mais mencionadas por empregadores incluem desenvolvedores e analistas de software e aplicações (12,4%), agentes de vendas e aquisições (4,6%), mecânicos e reparadores de maquinaria (4,1%) e técnicos de operações de tecnologia de informação e comunicação e de apoio ao utilizador (4%)³³.

Apesar da aceleração da transição digital e do crescimento do setor tecnológico, outras competências continuam a ser procuradas: os empregadores referem que as *soft skills* são atributos importantes a considerar durante o processo de recrutamento, designadamente a colaboração e trabalho em equipa (46%), resolução de problemas (34%), resiliência e adaptabilidade (32%), responsabilidade e fiabilidade (27%) ou capacidade de iniciativa (22%) (ManpowerGroup, 2024).

Na oficina temática CoLABOR sobre Competências, expectativas e qualidade do emprego, as empresas aí presentes referiram que existe ainda um desalinhamento entre qualificações escolares e profissionais e as necessidades empresariais. O ensino superior (universidades e politécnicos) comporta a formação de profissionais qualificados para o mercado de trabalho.

31 O conceito de talento coloca algumas dificuldades analíticas. Os estudos sobre escassez de talento carecem de uma definição que permita, de modo conceptual e operativo, distinguir entre mão de obra em sentido genérico, mão de obra especializada ou variantes como mão de obra adequada a um conjunto de tarefas. A utilização do conceito de talento tão-pouco esclarece o tipo de competências associado às atividades a realizar.

32 Promovido pelo INE e realizado em colaboração com a ANQEP (Agência Nacional para a Qualificação e Ensino Profissional e a DGEEC (Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência). Instituto Nacional de Estatística. (2020, julho 31).

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415476762&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

33 CEDEFOP (s.d.). Skills Ovate. Demand for Occupations. Share of selected occupations on the total number of OJAs. Portugal. OJAs by occupation (3-digit ISCO). <https://www.cedefop.europa.eu/en/tools/skills-online-vacancies/markets/occupations-demand>

Nesse sentido, as empresas defenderam ser importante aproximá-lo das necessidades e realidades do mercado de trabalho e das empresas, nomeadamente através da promoção de iniciativas de carácter colaborativo (como sejam estágios e projetos conjuntos) entre instituições de ensino superior, empresas e organizações da sociedade civil.

No entanto, importa recordar que o ensino superior compreende também dimensões cognitivas, sociais e culturais relevantes. De salientar que uma orientação profissionalizante deve conviver com o reforço das bases de autonomia do ensino superior, conforme previsto pelo Artigo 11.º do Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior.

À semelhança de outros países, Portugal tem uma longa tradição de ensino profissional. Contudo, este tem vindo a ser desvalorizado como forma de desenvolvimento profissional e social (Barbosa, 2023). Coloca-se a necessidade de promover a sua credibilização, garantindo-lhe um espaço próprio e a sua revalorização no sistema educativo nacional. A exigência é, na relação entre escola e profissões, garantir a integração paritária do ensino profissional no sistema educativo, bem como a definição de percursos qualificados em vários setores profissionais e sem preconceitos de *status*.

“ A exigência é, na relação entre escola e profissões, garantir a integração paritária do ensino profissional no sistema educativo, bem como a definição de percursos qualificados em vários setores profissionais e sem preconceitos de status. ”

A promoção da progressão escolar e profissional é realizada à escala nacional por uma vasta rede de entidades públicas e privadas enquadrada pela Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP), da qual fazem parte os Centros Qualifica, várias escolas com formação profissional, os centros de formação profissional do IEFP e as entidades formadoras certificadas pela DGERT. Alguns exemplos de iniciativas de valorização do ensino profissional em Portugal incluem a Escola Secundária de Elvas³⁴, a ATEC³⁵, o PRO_MOV³⁶, ou a Escola Industrial DST³⁷.

A escassez de trabalhadores e de competências procuradas pelas empresas constitui um obstáculo à competitividade e compromete as transições digital e verde.

O desajustamento entre qualificações escolares e profissionais e as necessidades das empresas sinaliza a relevância de uma maior ligação entre o ensino superior (universitário e politécnico) e o tecido empresarial, bem como da valorização social e económica do ensino profissional.

34 Na Escola Secundária de Elvas a oferta de ensino profissional abrange seis cursos: técnico de agropecuária, técnico de desporto, técnico de operações turísticas, técnico de manutenção industrial de metalurgia e metalomecânica, técnico de gestão de equipamentos informáticos, técnico de restaurante/bar.

35 ATEC – Academia de Formação dedica-se ao desenvolvimento de cursos de formação profissional financiados para jovens e adultos e ao desenvolvimento de cursos de formação profissional contínua para ativos empregados. A academia nasce de um projeto idealizado e promovido pela Volkswagen Autoeuropa, Siemens, Bosch Termotecnologia e Câmara de Comércio e Indústria Luso-Alemã, que se materializou em dezembro de 2003 como uma Associação de Formação para a Indústria ao abrigo de um Memorando de Entendimento e de um Acordo de Cooperação com o Estado Português, através do IEFP.

36 PRO_MOV by Reskilling 4 Employment é um programa que se insere na iniciativa europeia R4E, concebido pela European Round Table for Industry (ERT).

37 Nascida de uma parceria entre o grupo DST, o Instituto Politécnico do Cávado e Ave (IPCA) e a Escola Profissional Amar Terra Verde (EPATV), com o objetivo de retomar a tradição das escolas industriais e comerciais, numa perspetiva atual de pensamento industrial e digital.

6. A relação produtividade/salários

Embora se observe uma maior aproximação entre a evolução da produtividade e dos salários, esta correção tem sido insuficiente para alterar de forma estrutural o posicionamento do país no contexto europeu.

O padrão de especialização da economia, assente na criação de emprego sobretudo em setores de menor produtividade, condiciona a capacidade de gerar aumentos salariais mais amplos e sustentados.

Enquadramento

A existência de uma relação causal direta entre crescimento de produtividade e crescimento de salários tem sido posta em causa por vários modelos teóricos. Entre as razões para este questionamento encontram-se características estruturais das economias nacionais, problemas de medição da produtividade laboral, a existência de informação assimétrica e a função regulatória das instituições no mercado de trabalho, ou ainda o efeito de características sociodemográficas, como o género ou idade, na determinação de condições de produção e remuneração (Van Biesebroeck/ILO, 2015).

Se um crescimento salarial mais acelerado do que o da produtividade pode afetar a competitividade externa e desencorajar o investimento, o crescimento dos salários abaixo da produtividade conduz à redução da parte da riqueza nacional correspondente aos rendimentos do trabalho. Uma tendência concomitante é o facto de haver aumentos mais significativos dos salários mais elevados, o que pode originar desequilíbrios internos na economia e na sociedade. Esta tem sido uma tendência destacada em vários países da OECD, em particular, o crescimento da produtividade e uma dissociação entre o crescimento da produtividade e o crescimento dos salários mais baixos e medianos (OECD, 2018, 2024b). Em Portugal, a tendência mencionada

não se tem verificado na última década, visto que os ganhos médios dos níveis salariais mais baixos, impulsionados direta (*bite effect*) e indiretamente (*spillover effect*) pelos aumentos sucessivos do salário mínimo nacional, têm evoluído bastante acima do ganho médio e mediano e dos níveis salariais mais elevados (Cantante & Estêvão/CoLABOR, 2022).

Salários, produtividade e peso dos salários no PIB

Um Parecer de Iniciativa do Conselho Económico e Social (CES) evidenciou a desconexão entre a produtividade e os salários reais num arco temporal de cerca de duas décadas e meia (1995-2021) (Alexandre/CES, 2023): entre 2000 e 2021, a produtividade real do trabalho cresceu 21,3%, e o salário médio real cresceu 13,7%.

Quando se analisa o período posterior à Grande Recessão (2008-2013), marcado pela recuperação económica e do emprego, observam-se várias dinâmicas que importa sublinhar e distinguir. Como se pode ver no [Gráfico 4](#), o ganho real estagnou até 2016 e teve uma apreciação de 1,4% em 2017 face ao valor base de 2013. Em geral, o período 2013-2017 caracterizou-se, portanto, por uma (quase) estagnação do ganho real. Nesse período, a produtividade real evoluiu acima do ganho real, sendo o seu valor, em 2017, de 3,3% acima do registado em 2013. Em 2018, a apreciação do ganho médio real equiparou-se ao da produtividade real: +3,7% e +3,4% face a 2013, respetivamente. Mas se o ganho real aumentou 2,3% face ao ano anterior (o primeiro aumento substancial no período em apreço), a produtividade estagnou face a 2017.

O ano de 2019 é marcado pelo aumento significativo do ganho médio real (+6.8% face a 2013 e 3,1% face ao ano anterior), enquanto a produtividade real voltou a estagnar e a situar-se em valores reais de 2017. Em 2020, ano no qual a pandemia de COVID-19 e as políticas públicas acionadas para a combater tiveram efeitos mais intensos na atividade económica e no emprego, a produtividade conheceu uma redução drástica de 8,3%, enquanto o ganho médio se apreciou em termos reais 3,6%.

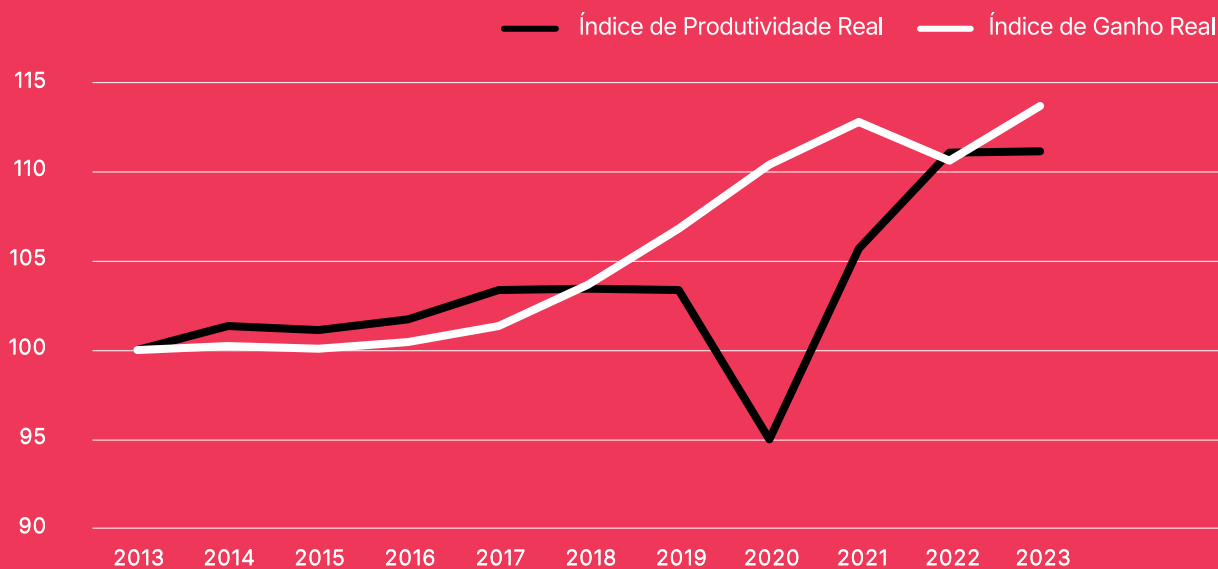
Ainda de acordo com o [Gráfico 4](#), a produtividade média real, em 2021, ultrapassou o valor registado em 2019 e conheceu no ano seguinte uma subida de 5,3%, tendo estagnado em 2023 – último ano para o qual há informação disponível para este indicador. Como se referiu, nos anos de 2020 e 2021, no quadro de pandemia de COVID-19, não se registaram impactos negativos no valor do ganho médio real. Aliás, não só o ganho médio aumentou nesses anos,

como a redução do emprego associado a este evento foi pouco expressiva no universo de trabalhadores por conta de outrem do setor privado (2 930 482, em 2019, 2 902 825, em 2021).

No entanto, as retribuições sofreram o forte impacto do aumento da inflação em 2022, recuando 2,2% face ao ano anterior. Em 2023, ano em que o valor da inflação se intensificou, o ganho teve um aumento real de 3,1% – que contrasta, como se referiu, com a estagnação verificada da produtividade média real nesse ano.

Será importante monitorizar as tendências recentes atrás veiculadas. Para já, a informação disponível acerca das remunerações declaradas à Segurança Social indica que o valor médio deste indicador aumentou em termos reais (mês base=março de 2021), 4,1% entre março de 2023 e o período homólogo de 2024 e 3,8% entre esse momento e março de 2025. O retrato traçado no Gráfico anterior é uma visão macro para o conjunto da economia, cujo aprofundamento exige uma análise setorial e subsetorial, no sentido em que existem

Gráfico 4. Evolução relativa do ganho real e da produtividade real desde 2013 (Portugal (2013=100))



Fonte: DataLABOR: INE e GEP/MTSSS. Contas próprias.

Nota: A produtividade real foi calculada a partir do deflador do PIB (ano 2021=1); o ganho real foi calculado a partir do IPC (ano 2021=1).

tendências diferentes de acordo com a atividade económica em questão (Alexandre/CES, 2023; Cantante/CoLABOR, 2023b).

Portanto, o diagnóstico evidencia uma evolução histórica em que os salários cresceram menos do que a produtividade, sublinhando-se a necessidade de maior convergência. Importa, contudo, explicitar que a capacidade de progressão salarial está relacionada, entre outros fatores, com a produtividade ao nível setorial e empresarial, sendo muito heterogénea.

As tendências identificadas permitem enquadrar um outro indicador relevante: o peso dos salários no produto interno bruto. Entre 2009 e 2016, o valor deste indicador em Portugal recuou 4,1 pontos percentuais (p.p.), situando-se bastante abaixo da média dos países da UE-27 e da Zona Euro. O movimento, iniciado em 2018/2019, de apreciação real dos salários traduziu-se num aumento do peso dos salários no PIB e numa aproximação do valor deste indicador à média europeia verificada nos últimos anos – em 2023 e 2024, essa proporção é, aliás, ligeiramente superior em Portugal face ao observado nos países da UE-27 (48,3%³⁸ para 47,9%, em 2024)³⁹.

Emprego e a especialização económica

O Parecer do CES anteriormente referido procura sustentar, perante a evidência de que países com maiores níveis de produtividade apresentam maiores níveis de salários reais, que um “círculo virtuoso” – em que a valorização salarial gera um incentivo a ganhos adicionais de produtividade – requer uma distribuição justa dos ganhos de produtividade entre o capital e o trabalho (Alexandre/CES, 2023). O Parecer reforça, porém, que o reflexo dos ganhos de produtividade nos salários depende de aspetos como a regulação das relações de trabalho ou a distribuição do rendimento gerado na atividade produtiva.

Uma outra dimensão que importa ter em consideração quando se analisa a relação entre produtividade e salários e, em particular, quando se procuram identificar as condições de aumento amplo e sustentado destes indicadores prende-se com a especialização económica dos países. Uma das formas de medição das tendências de especialização económica

³⁸ Valor provisório para Portugal.

³⁹ DataLABOR. (s.d.). *Proporção da remuneração dos empregados (TCO) no PIB*. Instituto Nacional de Estatística. <https://datalabor.pt/data/bAfrDwSOy>

consiste na análise do contributo dos diferentes setores para o emprego líquido criado num determinado período.

O **Gráfico 5** correlaciona a produtividade setorial média, em 2023, e o contributo relativo de cada setor de atividade para o emprego líquido criado (medido pelo pessoal ao serviço remunerado nas empresas) entre 2013 e 2023. Cerca de metade do emprego líquido criado no período em análise verificou-se em setores com uma produtividade inferior à média nacional, situada em 31249,3€ no ano em 2023. Entre estes, três assumem um peso prevalente: a Construção (F) (10,7% do emprego líquido criado), o Alojamento e restauração (I) (14%) e as Atividades administrativas e serviços de apoio (N) (12,5%). Estes últimos dois setores, que em conjunto representam cerca de 26% do emprego líquido criado no período em análise, têm níveis de produtividade particularmente baixos: 22595,6€ e 17121,7€, ou seja, 72,3% e 54,8% da média nacional, respetivamente.

Por outro lado, há setores que contribuíram de forma relevante para a criação de emprego e que registam níveis de produtividade em linha com a média nacional – caso do Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos (G) – ou acima deste valor. Neste segundo conjunto de setores, importa sublinhar o setor das Atividades de informação e comunicação (J) e, embora com uma produtividade média bastante inferior à deste setor, a Indústria transformadora (C). Porém, em geral, os setores que apresentam níveis de produtividade significativamente acima da média nacional – nomeadamente as Indústrias Transformadoras (C); a Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio (D); a Captação, tratamento e distribuição de água, saneamento gestão de resíduos e despoluição (E); os Transportes e armazenagem (H); as Atividades de informação e de comunicação (J); bem como as Atividades Imobiliárias (L) – têm tido um contributo comparativamente reduzido para a criação líquida de emprego na última década (cerca de 29%).

Estes dados evidenciam um padrão estrutural: os setores que mais contribuem para a criação de emprego são, em grande parte, os menos produtivos. Isto levanta desafios para o aumento sustentado dos salários e da produtividade. Para superar estes obstáculos e reduzir o fosso face à média europeia, pode considerar-se o reforço no investimento em setores estratégicos e de maior valor acrescentado, promovendo uma transição económica orientada para atividades mais produtivas e com melhores condições remuneratórias.

Portugal é ainda um país de baixos salários e de baixa produtividade no contexto europeu. Apesar de alguma redução desse hiato, a distância é ainda elevada (Cantante et al./CoLABOR,

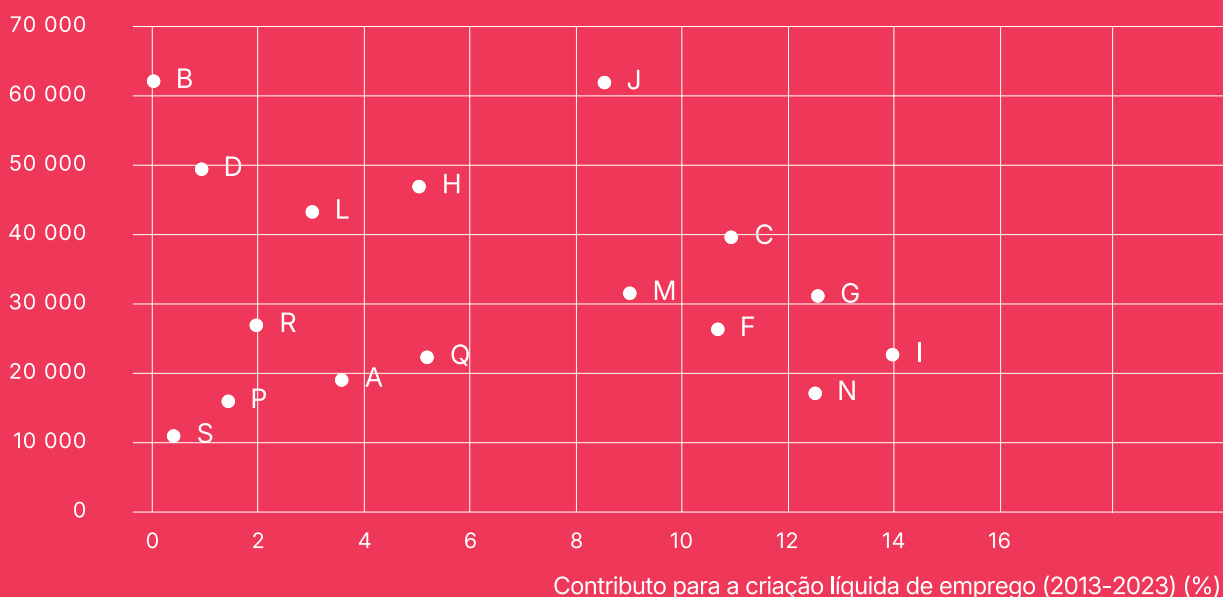
2024). Dados do Eurostat mostram que, em 2022, a Produtividade aparente do trabalho das empresas na União Europeia (UE27) era de 62,72 mil face a 32,74 mil euros em Portugal⁴⁰. No que respeita o Ganho médio mensal, a UE27 regista um valor de 2 580 euros em 2022, comparativamente com 1 437 euros em Portugal, no mesmo período⁴¹. A aproximação aos padrões europeus, designadamente aos dos países mais desenvolvidos, é um objetivo cuja persecução depende de múltiplos fatores.

⁴⁰ DataLABOR. (s.d.). *Produtividade aparente do trabalho nas empresas*. Instituto Nacional de Estatística. https://datalabor.pt/data/L3-YuZkxt_w

⁴¹ DataLABOR. (s.d.). *Ganho médio mensal*. Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. https://datalabor.pt/data/kbA_a88Jlzm

Gráfico 5. Produtividade aparente do trabalho (2023) e contributo para a criação líquida de emprego (2013-2023), por sector de atividade económica, Portugal (€ e %)

Produtividade anual (€)



Fonte: DataLABOR: Sistema de Contas Integradas das Empresas (INE).

Nota: Não se incluiu o setor E no gráfico, pois o elevado valor que apresenta para a produtividade dificultaria a sua leitura.

Legenda Sectores de Atividade Económica:

- A - Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca; B - Indústrias Extrativas; C - Indústrias Transformadoras;
- D - Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; E - Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento gestão de resíduos e despoluição;
- F - Construção; G - Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motocicletos; H - Transportes e armazenagem;
- I - Alojamento, restauração e similares; J - Atividades de informação e de comunicação; K - Atividades financeiras e de seguros;
- L - Atividades Imobiliárias; M - Atividades consultoria, científicas, técnicas e similares; N - Atividades administrativas e dos serviços de apoio;
- P - Educação; Q - Atividades de saúde humana e apoio social; R - Atividades artísticas, espetáculos, desportivas, recreativas;
- S - Outras Atividades de serviços

“ Estes dados evidenciam um padrão estrutural: os setores que mais contribuem para a criação de emprego são, em grande parte, os menos produtivos. Isto levanta desafios para o aumento sustentado dos salários e da produtividade. Para superar estes obstáculos e reduzir o fosso face à média europeia, pode considerar-se o reforço no investimento em setores estratégicos e de maior valor acrescentado, promovendo uma transição económica orientada para atividades mais produtivas e com melhores condições remuneratórias. ”

O aumento da produtividade é necessário, mas não suficiente, para garantir aumentos salariais sustentados.

A desconexão entre salários e produtividade tem vindo a ser corrigida sobretudo a partir de 2018.

Ainda assim, os salários continuam entre os mais baixos da UE, dificultando a atração e retenção de trabalhadores. É necessário apostar em setores mais produtivos, que possam gerar maior valor acrescentado e melhores remunerações.

7. Necessidade de articulação entre níveis de diálogo social

A negociação coletiva pode otimizar condições de trabalho (mitigar ou resolver antecipadamente conflitos como a organização do tempo de trabalho, a mobilidade geográfica e funcional ou a progressão nas carreiras). O diálogo social, consubstanciado na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), é fundamental para o desenvolvimento socioeconómico e o funcionamento da economia.

Um diálogo social eficaz terá de envolver, além dos parceiros sociais tradicionais, atores da sociedade civil, de forma a construir bases sólidas para o progresso.

Diálogo social e negociação coletiva

No relatório *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work* (2019), a OECD começa por descrever a negociação coletiva enquanto “instrumento único para alcançar soluções customizadas e equilibradas para os desafios colocados aos mercados de trabalho”. No subcapítulo “Functions of collective bargaining”, referem-se funções úteis aos trabalhadores, aos empregadores, e a ambos. É destacado, por exemplo, o seu papel na definição de salários e outras condições de emprego; na redução de custos de transação adstritos à negociação de base individual; na construção de paz industrial e de relações laborais estáveis, levando a uma mais eficiente alocação de recursos, maior motivação e produtividade. Por sua vez, é também notado que alguma teoria económica defende que a negociação coletiva pode introduzir distorções de mercado, ao proteger desequilibradamente trabalhadores e empresas *insiders*. No entanto, acaba-se por referir que “a evidência empírica que suporta esta teoria é escassa”.

O Comité Económico e Social da UE considera o diálogo social e a negociação coletiva fundamentais na definição de políticas económicas, laborais e sociais.⁴² A OIT e a Eurofound também sublinham os contributos que oferecem a empregadores e trabalhadores (OIT, 2024; Eurofound, 2025).

Mais recentemente, Draghi (2024a) sugere que um diálogo social mais eficaz e proativo, combinando sindicatos, empregadores e atores da sociedade civil, é fundamental para construir consensos necessários para impulsionar mudanças na Europa e, por maioria de razão, em Portugal. As alterações de contexto e as mudanças em curso na economia terão melhores resultados se acompanhadas por um forte contrato social que valorize acordos de concertação, com ganhos de paz social e de concorrência.

A concertação social desempenha um papel fulcral no plano macrossocial. A celebração de acordos de concertação social permite chegar a soluções de compromisso sobre questões estruturantes no desenvolvimento e crescimento económicos. A negociação coletiva é apontada como um fator importante para o desenvolvimento socioeconómico alicerçado na qualidade do emprego, sendo possível alcançar através dela uma melhoria das condições de trabalho, ganhos de produtividade e uma adaptação dos sectores e empresas às condições específicas da sua atividade (Alexandre/CES, 2023).

Plano macro (diálogo social)

O diálogo social é um instrumento privilegiado para alcançar compromissos coletivos em torno de questões estruturantes, como rendimentos e salários. Em vários momentos, o diálogo social desempenhou um papel fundamental na construção de soluções para responder a situações menos favoráveis em que o desenvolvimento económico e progresso e estabilidade sociais foram ameaçados. Foi importante para preservar o emprego e “amortecer” os impactos negativos dos confinamentos gerais, como no período de crise da COVID-19 (Molina e Pedersini/ILO, 2022), bem como para responder a questões emergentes de saúde e segurança no trabalho (Eurofound, 2022).

⁴² European Economic and Social Committee. (2021). *Social dialogue as an important pillar of economic sustainability and the resilience of economies taking into account the influence of lively public debate in the Member States (exploratory opinion)*.

<https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/social-dialogue-important-pillar-economic-sustainability-and-resilience-economies-taking-account-influence-lively-public>

“ A concertação social desempenha um papel fulcral no plano macrosocial. A celebração de acordos de concertação social permite chegar a soluções de compromisso sobre questões estruturantes no desenvolvimento e crescimento económicos. ”

As alterações legislativas carecem de tempo para produzirem efeitos e beneficiarem da avaliação do seu impacto. Como acontece noutras áreas, os impactos da legislação em vigor devem ser avaliados de modo exigente. Por sua vez, verificam-se desconformidades entre os diferentes níveis de instrumentos e mecanismos de negociação coletiva e as dinâmicas laborais atuais. Estas situações não favorecem a estabilidade, com impactos sobre empregadores e trabalhadores, e podem dificultar a conceção de soluções transitórias ou temporárias, quando estas se justifiquem.

Plano meso (negociação coletiva)

Há na negociação coletiva uma secundarização excessiva de conteúdos como a duração e organização do tempo de trabalho ou a segurança e saúde no trabalho face a matérias de

expressão pecuniária. Ainda assim, cabe referir que os relatórios anuais sobre a evolução da negociação coletiva (CRL, 2023, 2024) evidenciam um aumento de conteúdos com incidência na flexibilização da organização do tempo de trabalho: adaptabilidade (27 convenções em 2022 e 35 em 2023); banco de horas (17 em 2022 e 19 em 2023); trabalho suplementar (100 em 2022 e 66 em 2023); horários flexíveis (19 em 2022 e 45 em 2023); trabalho por turnos (71 em 2022 e 96 em 2023); Período Normal de Trabalho (60 em 2022 e 87 em 2023); férias (79 em 2022 e 96 em 2023) e trabalho a tempo parcial (39 em 2022 e 55 em 2023). Estes números remetem para uma maior utilização de formas flexíveis de organização do tempo de trabalho, acordadas entre as duas partes.

A par desta secundarização, o clausulado acordado tende a reproduzir o disposto no Código do Trabalho. Por exemplo, com a mudança tecnológica, o conteúdo funcional das profissões e categorias correspondentes alteraram-se em muitos casos, tornando-se obsoletas em outros (e.g. setor da construção civil), o que criou dificuldades no enquadramento dos trabalhadores contratados. Neste sentido, em reunião dedicada ao diálogo social e negociação coletiva com os parceiros do projeto Emprego em Portugal, foi enfatizada a necessidade de diversificar os critérios de progressão para lá da antiguidade, de forma a torná-los mais consentâneos com as novas realidades. Os Regulamentos de Carreiras Profissionais e respetivos descritivos funcionais surgem assim enquanto um dos conteúdos mais relevantes para negociação coletiva.

A utilização de Portarias de Extensão para alargar o âmbito de aplicação de outros instrumentos de regulamentação coletiva negociais permite, na ausência de solução negocial, aumentar o universo de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas. Em Portugal, é expressiva a sua importância (Campos Lima, 2017): enquanto a média da taxa de cobertura da negociação coletiva dos países da OECD se situava em 32,1% em 2019, o valor é mais elevado para o mesmo ano, situando-se em 77,4%⁴³. Não obstante, os dados da DGERT/MTSSS apontam no sentido de uma diminuição da taxa de cobertura das convenções publicadas em Portugal desde 2010, apesar de o número de convenções coletivas novas ou revistas publicadas em 2024 ser o mais elevado desde 2005 (299). O facto de os Acordos Empresa serem em número superior às Convenções Coletivas de trabalho contribui para essa tendência. No continente, a taxa de cobertura das convenções novas ou revistas passou de 13,7% em 2020 para 22,2%

43 Organisation for Economic Co-operation and Development. (s.d.). *Collective bargaining coverage* (DSD_TUD_CBC@DF_CBC). [https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Collective%20bargaining%20coverage&pg=0&snb=2&df\[ds\]=dsDisseminateFinalDMZ&df\[id\]=DSD_TUD_CBC%-40DF_CBC&df\[ag\]=OECD.ELS.SAE&df\[vs\]=1.0&dq=..&pd=2000%2C&to\[TIME_PERIOD\]=false](https://data-explorer.oecd.org/vis?tm=Collective%20bargaining%20coverage&pg=0&snb=2&df[ds]=dsDisseminateFinalDMZ&df[id]=DSD_TUD_CBC%-40DF_CBC&df[ag]=OECD.ELS.SAE&df[vs]=1.0&dq=..&pd=2000%2C&to[TIME_PERIOD]=false)

“ Em vários momentos, o diálogo social desempenhou um papel fundamental na construção de soluções para responder a situações menos favoráveis em que o desenvolvimento económico e progresso e estabilidade sociais foram ameaçados. ”

em 2023⁴⁴. Entre 2010 e 2021, a taxa de cobertura das convenções em vigor passou de 85,4% para 76,7% (CRL, 2023; Alexandre/CES, 2023; Reis, Drago e Almeida, 2023), e, segundo dados do GEP/MTSSS, fixou-se em 75,9% em 2022 e 2023⁴⁵.

Um dos efeitos destes instrumentos pode ser a aplicação das mesmas regras para cada setor de atividade económica, funcionando como um referencial num contexto de livre concorrência entre empresas, garantindo padrões de condições de trabalho para profissionais e empresas de cada setor. Tal permite mitigar, por um lado, o *dumping* social e, por outro, as práticas de concorrência desleal entre empresas, nomeadamente via preterição de regras de segurança e saúde no trabalho e de outras obrigações legais a que diversas empresas se furtam para ganhar uma vantagem ilícita sobre concorrentes.

⁴⁴ DataLABOR. (s.d.). *Abrangência das convenções coletivas publicadas (novas ou revistas)*. Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho e Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. <https://datalabor.pt/data/TXhIIO3ZY8m>

⁴⁵ DataLABOR. (s.d.). *Proporção de trabalhadores por conta de outrem potencialmente abrangidos por convenções coletivas em vigor*. Direção-Geral do Emprego e das Relações do Trabalho e Quadros de Pessoal (Gabinete de Estratégia e Planeamento, MTSSS). <https://datalabor.pt/data/BnY2alB02VV?ZCoar7L0s=PEezAPSYK>

A sua utilização pode, no entanto, contribuir para situações de desigualdade nas próprias empresas ou grupos de empresa e para a implementação de soluções que não se coadunam com a realidade dessas estruturas, as quais podem revelar-se excessivamente onerosas. Salienta-se que a aplicação dessas portarias decorre da substituição do Estado às partes, quando estas não procederam a uma negociação direta.

Em contextos de transformação tecnológica acelerada pode tornar-se necessário adotar medidas de adaptabilidade organizacional que promovam equilíbrio entre a estabilidade e a capacidade de resposta a choques económicos daí decorrentes. A negociação ao nível sectorial e, em particular, ao nível da empresa são mecanismos relevantes para encontrar soluções adequadas e equilibradas de resposta a esses choques. Nesse sentido, verifica-se uma ausência de perceção de um conjunto de incentivos para a negociação direta entre as partes e um subaproveitamento das possibilidades oferecidas pelo sistema de relações coletivas de trabalho português, que é bastante aberto no que concerne à possibilidade de negociação direta entre as partes.

O diálogo social e a negociação coletiva podem contribuir para o desenho de soluções para grandes desafios sociais, como os decorrentes das alterações sociodemográficas ou das mudanças do mercado de trabalho e sistema de emprego.

Além de ser um instrumento fundamental no estabelecimento de regras para cada setor de atividade económica, a negociação coletiva permite a negociação direta entre as partes, abrindo portas a uma maior capacidade de influência sobre as normas aplicáveis e à possibilidade de as adequar às realidades empresariais e locais de trabalho. Via definição de planos de carreira, pode contribuir ainda para atrair e reter mão de obra para os diversos setores.

8. Inadequações na fiscalidade

Os desafios da tributação sobre o trabalho podem ser analisados sob diferentes perspetivas, destacando-se três principais: a comparabilidade da carga tributária com outros países, com impacto na eficiência económica e na competitividade do mercado de trabalho; a justiça fiscal e impacto social, com efeitos nos desequilíbrios e desigualdades que o sistema tributário pode provocar na sociedade; e a aplicabilidade da legislação tributária do ponto de vista do contribuinte, com ênfase na segurança jurídica e na transparência, que afetam tanto o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes quanto o acesso aos seus direitos.

Carga fiscal e *tax wedge* sobre o rendimento do trabalho subordinado

Esta secção faz uso de dois indicadores: a carga fiscal, definida como o total de receitas de impostos e contribuições sociais e que é baseada em dados do Eurostat e que tem como referência o PIB, e o *tax wedge* sobre o rendimento do trabalho, que representa a diferença entre a totalidade dos custos laborais suportados pelo empregador e o salário efetivamente recebido pelo trabalhador, que tem como base dados da OECD, tendo como referência os salários. Estes indicadores não são diretamente comparáveis e refletem dimensões diferentes do sistema fiscal português.

De acordo com os dados do Eurostat, a carga fiscal total em Portugal é inferior à média da Zona Euro e da UE27⁴⁶. Em comparação com estas duas zonas, o peso dos impostos indiretos em Portugal é superior⁴⁷, e o das contribuições sociais inferior⁴⁸. No que diz respeito unicamente

⁴⁶ Eurostat. (s.d.). *Main national accounts tax aggregates* (gov_10a_taxag). Comissão Europeia.
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_taxag__custom_10619103/default/table?lang=en

⁴⁷ A parcela mais representativa da receita fiscal portuguesa são os impostos indiretos. A segunda maior fonte é o IRS.

⁴⁸ Eurostat. (s.d.). *Tax revenue by type of tax* (TAX_TYPE). Comissão Europeia.
https://webgate.ec.europa.eu/taxation_customs/redisstat/databrowser/view/TAX_TYPE/default/table

aos rendimentos do trabalho subordinado, de acordo com os dados do relatório *Taxing Wages 2025*, Portugal era, em 2024, o 16.º país da OECD que apresentava um peso da carga fiscal e contributiva⁴⁹ sobre os salários mais elevado (39,4%), acima da média da OECD (34,9%), posicionando-se atrás da maioria dos países da UE, com exceção da Polónia, Países Baixos, Irlanda, Dinamarca, Grécia e Lituânia (OECD,2025)⁵⁰.

Quadro 1. Decis do rendimento bruto nas notas de liquidação de IRS de 2022

	Mínimo	Média	Gini antes de IRS	% pré-IRS	Taxa efetiva	% pós-IRS	% Receita
Decil 1	0	1,988	41,92	0,97	2,50	1,09	0,18
Decil 2	4,452	6,197	8,76	3,03	1,05	3,46	0,24
Decil 3	7,752	8,890	3,83	4,35	0,69	4,98	0,23
Decil 4	9,772	10,401	2,45	5,08	1,76	5,76	0,67
Decil 5	11,259	12,366	3,12	6,06	4,55	6,67	2,08
Decil 6	13,580	15,079	3,57	7,38	5,64	8,03	3,13
Decil 7	16,812	18,978	3,95	9,28	6,51	10,01	4,55
Decil 8	21,318	24,450	4,74	11,96	8,83	12,58	7,95
Decil 9	28,236	34,215	6,65	16,74	13,38	16,72	16,85
Decil 10	42,115	71,839	24,44	35,15	24,24	30,71	64,12
Total	0	20,441	46,75	100,00	13,29	100,00	100,00

Fonte: GPEARI do Ministério das Finanças, Dashboard de desigualdades de rendimento e IRS. Acessível em <https://www.gpeari.gov.pt/web/pt/fiscalidade-e-desigualdade>

Em Portugal, o *tax wedge* sobre o rendimento do trabalho subordinado, que representa, como acima mencionado, a diferença entre a totalidade dos custos laborais suportados pelo empregador e o salário efetivamente recebido pelo trabalhador, sendo o 16.º mais alto entre os 38 países membros da OECD em 2024, compara com a 12.ª posição ocupada no ano

⁴⁹ Importa notar que o *tax wedge* inclui impostos sobre o rendimento e descontos para a Segurança Social.

⁵⁰ Este valor tem como referência um trabalhador solteiro sem filhos. A OECD faz simulações para várias tipologias de agregado. A simulação feita pela OECD para um casal assalariado com filhos coloca Portugal na 15.ª posição deste ranking (OECD, 2025: 23, 34). O relatório de 2025 refere ainda que “as diminuições da carga fiscal observadas em 2024 ultrapassaram 1 p.p. na Finlândia (-1,57 p.p.), no Reino Unido (-1,74 p.p.) e em Portugal (-1,75 p.p.)” (OECD, 2025: 22).

“ As formas possíveis de diversificação passam por um maior incentivo à declaração contributiva, mas também pela implementação de formas inovadoras de contribuição (por exemplo, trabalho executado por robôs). ”

imediatamente anterior (2023). É importante destacar o impacto que o salário médio – abaixo da média da UE – tem no *tax wedge*, principalmente no que respeita às contribuições sociais, que são aplicadas a uma taxa fixa e proporcional ao salário⁵¹.

A progressividade do IRS sobre os rendimentos do trabalho, constitucionalmente consagrada, é considerada adequada. Fundamentada na capacidade contributiva, estabelece que os contribuintes com maior poder económico devem suportar uma carga tributária proporcionalmente maior.

Benefícios fiscais

Os diversos benefícios no IRS, aliados às opções de não englobamento, tornam o imposto menos transparente. O não englobamento permite tributar rendimentos de capitais, como juros e dividendos, de forma separada, aplicando uma taxa fixa, geralmente mais baixa. Essa opção beneficia especialmente os contribuintes com rendimentos mais elevados. Com uma estrutura fiscal complexa, a compreensão e o cumprimento das obrigações fiscais pelos contribuintes são prejudicados. Soma-se a isso os desafios relacionados com a disponibilidade, clareza e comunicação da informação relevante.

⁵¹ Embora estas taxas não sejam progressivas, como no IRS, o seu efeito relativo sobre o rendimento disponível tende a ser mais penalizador de salários mais baixos, uma vez que representam uma maior fatia do rendimento líquido. Assim, mesmo sem aumentos na taxa nominal, o peso efetivo das contribuições pode ser mais sentido por quem auferir salários mais baixos.

A criação de emprego é um dos objetivos específicos que podem justificar a concessão de benefícios fiscais. Contudo, o relatório de despesa fiscal de 2022 do Ministério das Finanças identifica apenas um benefício diretamente voltado para esse fim: a dedução à matéria coletável em IRC ou IRS dos encargos associados à criação líquida de empregos para jovens e desempregados de longa duração, uma medida revogada em 2018 (Ministério das Finanças, 2023).

Apenas 1,2% dos €1.212,8 milhões de euros em despesas associadas à rubrica de Assuntos Económicos em sede de IRC foi direcionada para este propósito, e nenhuma despesa em sede de IRS foi identificada com essa finalidade específica. Embora existam outros benefícios fiscais com impacto indireto sobre a criação de emprego, como o regime do residente não habitual (RNH), o programa Regressar e o regime do IRS Jovem, a ausência de uma definição clara de objetivos dificulta o acompanhamento e a avaliação do sucesso dessas medidas.

Não se conhece a justificação dos benefícios com maior impacto na receita e, no que se refere ao sistema de emprego, são ineficazes. Desconhece-se o impacto, por exemplo, do Sistema de Incentivos Fiscais em Investigação e Desenvolvimento Empresarial II⁵² na modernização económica. O regime dos residentes não habituais não conseguiu atingir o objetivo de atração de força de trabalho.

A competitividade das empresas não depende apenas da carga tributária, mas também da adequação do sistema fiscal, entre outros fatores. Coloca-se, por isso, a necessidade de simplificação administrativa, de maior estabilidade normativa, da implementação de uma avaliação sistemática de benefícios fiscais com impacto na competitividade e na criação de emprego qualificado, da transparência do sistema, do reforço da conformidade e confiabilidade da relação tributária e da promoção da literacia fiscal, equidade e justiça social.

É crucial garantir a estabilidade das normas para assegurar a segurança jurídica e avaliar os benefícios fiscais para não comprometer a arrecadação necessária ao financiamento dos serviços públicos e do bem-estar social.

⁵² Aplica-se exclusivamente a pessoas coletivas, não abrangendo pessoas singulares diretamente.

9. Diversificação do financiamento da Segurança Social

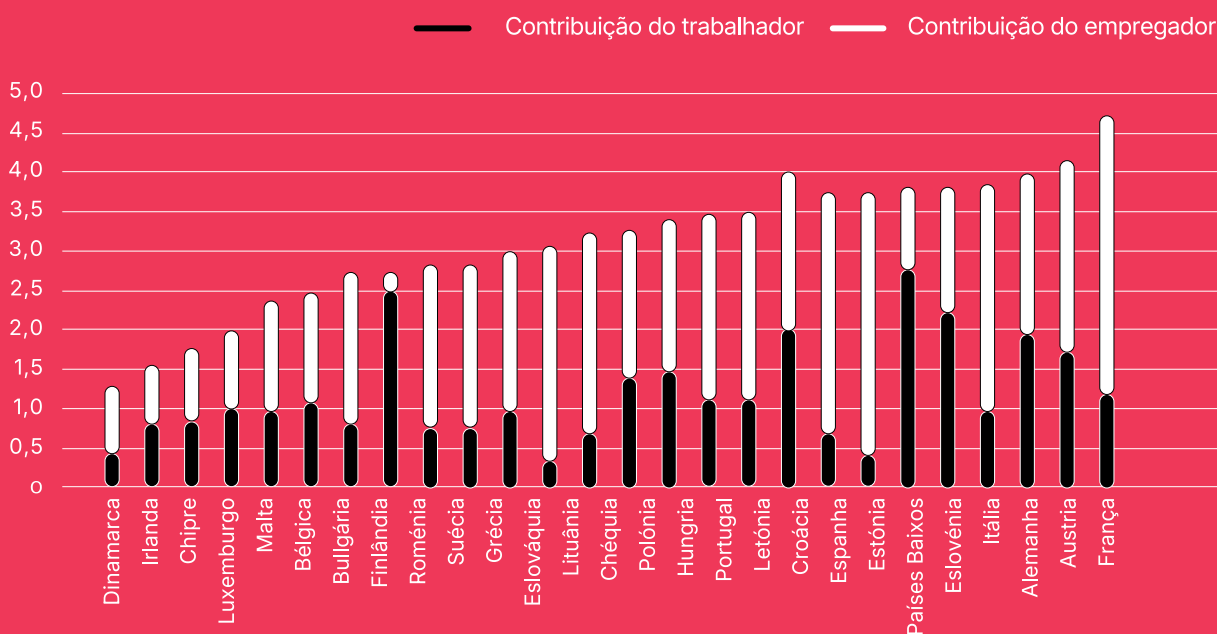
O financiamento do regime contributivo de Segurança Social (regime previdencial) assenta em contribuições de trabalhadores e empregadores. Trata-se de um compromisso social coletivo e intergeracional. Há diversos fatores demográficos, económicos e estruturais, como o envelhecimento da população, a diminuição da população ativa ou as despesas sociais crescentes, que exercem pressão sobre as finanças da Segurança Social.

O crescimento das contribuições sociais causado pela recuperação da economia, do emprego e dos salários contribui para as contas equilibradas do regime. Contudo, não se pode afastar o debate sobre a diversificação das fontes de financiamento, a desoneração do fator trabalho e a indispensável implementação de uma monitorização regular e rigorosa do sistema, tendo em conta as macrotendências das transições verde, digital e demográfica nos planos social, político e económico.

As taxas contributivas

As taxas contributivas portuguesas são as décimas primeiras mais altas da UE (Gráfico 6). Porém, são necessárias para manter estável o financiamento do regime previdencial de Segurança Social, que ainda assim se estima poder vir a ter um défice anual de 1% a 1,5% do PIB durante as próximas décadas (anos 2030 e 2040), conforme Relatório de Elementos Informativos e Complementares da proposta de Orçamento do Estado (OE) para 2025.

Gráfico 6 .
Taxas contributivas para a Segurança Social



Fonte: Associação Internacional de Segurança Social. Perfis dos países. Taxas de Contribuição. Acessível em <https://www.issa.int/databases/country-profiles/contribution-rates>

As contas positivas

O sistema previdencial tem apresentado saldos excedentários, em grande medida graças ao aumento do emprego e salários (portanto, das contribuições). Apenas registou défices em períodos críticos de recessão. Segundo o Relatório sobre Sustentabilidade Financeira anexo ao Orçamento do Estado para 2025, estima-se que o saldo da conta da Segurança Social do sistema previdencial aumente 702 milhões de euros no próximo ano. A receita deverá subir 8,7%, enquanto a despesa deverá aumentar menos, cerca de 7,5%. Deste modo, o saldo do sistema previdencial deverá atingir 4.638 milhões de euros, mais 17,8% relativamente ao valor estimado no OE para 2024 (3.936 milhões de euros).

“ ... a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a Segurança Social (...) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (...) é bastante favorável e positiva. ”

A mão de obra imigrante contribuiu para o saldo positivo. De acordo com o relatório *Indicadores de Integração de Imigrantes*, a relação entre as contribuições dos estrangeiros para a Segurança Social (+1.293,2 milhões de euros em 2021 e +1.861 milhões em 2022) e os gastos do sistema com prestações sociais de que os contribuintes estrangeiros beneficiam (-325,2 milhões em 2021, e -256,8 milhões em 2022) é bastante favorável e positiva (Oliveira/Observatório das Migrações, 2023).

A Segurança Social tem um importante fundo de reserva. O mesmo relatório acima referido sobre a sustentabilidade financeira da Segurança Social estima que, no final de 2025, o valor do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) corresponda a 41.166 milhões de euros, o equivalente a 14,1% do PIB, ou seja, 207,4% da despesa anual com pensões. Isto significa que o FEFSS passou a dispor de recursos para pagar as pensões durante dois anos, limites referidos quer pelo Decreto-Lei n.º 367/2007, que regula o quadro de financiamento da Segurança Social, quer pela própria lei de bases.

A contribuição sobre o salário é o princípio fundador do regime de repartição do nosso sistema previdencial, princípio aceite pela generalidade dos trabalhadores e que não deve ser colocado em risco, sem prejuízo da avaliação de fontes complementares de financiamento, tendo em conta uma monitorização permanente do sistema previdencial.

A diversificação das fontes de financiamento da Segurança Social, até agora incipiente, pode ajudar a garantir a sua sustentabilidade, diminuindo ou eliminando o risco de virem a ser necessários novos esforços que onerem as contribuições sobre o trabalho. As formas possíveis de diversificação passam por um maior incentivo à declaração contributiva, mas também pela implementação de formas inovadoras de contribuição (por exemplo, trabalho executado por robôs).

Nota conclusiva do diagnóstico

Uma conceção eficaz de recomendações de política exige informação concreta acerca de problemas, da sua natureza e das suas causas. Na primeira parte deste Relatório identificaram-se os principais problemas decorrentes das necessidades do mercado de trabalho e da força de trabalho em Portugal. Ao longo da duração do projeto e em diferentes contextos metodológicos, foram identificadas nove questões-chave com impacto sobre o sistema de emprego em Portugal.

Os desequilíbrios gerados na procura e oferta de trabalho constituem problemas passíveis de agendamento de políticas públicas. A importância de combater estes problemas, nomeadamente os seus fatores impulsionadores, foi reconhecida pelos parceiros, com experiência acumulada no desenho e na implementação de estratégias políticas e empresariais.

“ Uma visão de conjunto de uma questão como a das dificuldades de crescimento da força de trabalho revela (...) que o problema de escassez de mão de obra não é um assunto isolado. Este decorre de vários fatores, pelo que sua solução passa pela definição e resolução de outros problemas. ”

Em termos conclusivos a esta parte, é importante mencionar o problema de escassez de mão de obra enfrentado na atual conjuntura portuguesa. Se nada for feito, parece provável que a situação se intensifique nos próximos anos, devido ao envelhecimento da população e, conseqüentemente, da força de trabalho. Uma visão de conjunto de uma questão como a das dificuldades de crescimento da força de trabalho revela, contudo, que o problema de escassez de mão de obra não é um assunto isolado. Este decorre de vários fatores, pelo que sua solução passa pela definição e resolução de outros problemas.

Foram assim identificados desajustamentos no crescimento do emprego, dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores e uma subutilização da população ativa potencial. Há desajustamentos no mercado de trabalho português a nível das competências e qualificações, seja na educação e formação de adultos, seja nas novas tecnologias, tal como, aliás, identificado à escala europeia por Draghi (2024a).

A evolução das qualificações escolares está a refletir-se num recuo da subqualificação do trabalho. Na verdade, tem-se assistido nos últimos anos a uma estabilização ou aumento ligeiro (o qual, de resto, seria expectável) dos indicadores de sobrequalificação escolar num contexto de aumento da oferta deste tipo de mão de obra. E, muito importante, a um aumento acentuado do ajustamento de qualificações escolares. Porém, a imagem do ensino profissional continua a ser tendencialmente negativa entre jovens e respetivas famílias. Há ainda riscos relativamente elevados de exclusão do mercado de trabalho e de subutilização do trabalho, designadamente nos casos de trabalhadores mais jovens e mais velhos. Neste sentido, será necessário encontrar respostas para aumentar a natalidade, mobilizar a população inativa potencialmente ativa, moderar a emigração e dinamizar a imigração.

Há necessidade de implementar políticas públicas direcionadas ao sistema de ensino e formação profissionais, ampliando o potencial de reconhecimento de qualificações e adotando políticas de requalificação. Do ponto de vista institucional, será útil também agilizar o papel do IEFP na sua tripla missão de mediar oferta e procura de emprego, promover formação e gerir políticas ativas de emprego.

Ao mencionado não é alheia a questão-chave da integração da força de trabalho imigrante. Acompanhando a necessidade de uma integração equitativa dos imigrantes no mercado de trabalho de acordo com as suas qualificações, encontra-se uma dificuldade de resposta eficaz e atempada por parte das instituições governamentais com competências no mercado de trabalho, subsistindo dificuldades relacionadas com os processos de

regularização e integração de imigrantes, bem como com o reconhecimento formal das suas qualificações.

Este pode ser um dos campos para os quais se estende o diálogo social. A possibilidade de realização de acordos ou pactos sociais que posteriormente informem as práticas dos parceiros sociais, nomeadamente associações de empregadores e federações sindicais e/ou sindicatos, na celebração de acordos no âmbito da negociação coletiva pode ter efeitos positivos. Esta articulação entre os diferentes níveis – concertação social, negociação coletiva setorial e ao nível da empresa – é necessária para assegurar o dinamismo do diálogo social e a negociação coletiva e sua adequação à realidade concreta dos sectores de atividade e das empresas.

“ Há ainda riscos relativamente elevados de exclusão do mercado de trabalho e de subutilização do trabalho, designadamente nos casos de trabalhadores mais jovens e mais velhos. Neste sentido, será necessário encontrar respostas para aumentar a natalidade, mobilizar a população inativa potencialmente ativa, moderar a emigração e dinamizar a imigração. ”

No que respeita ao peso dos salários no PIB, após uma queda de 4,1 p.p., entre 2009 e 2016, Portugal tem vindo a convergir com a média da UE em relação a este indicador de repartição funcional do rendimento. De modo relativamente semelhante, a desconexão entre ganhos de produtividade e evolução dos salários tem vindo a ser atenuada, sobretudo a partir de 2018, mas será necessário ir mais além na convergência salarial com os padrões europeus.

No entanto, propostas como a da resolução do problema de baixos salários por via fiscal ou a identificação de um problema de financiamento do regime previdencial da Segurança Social não podem deixar de ponderar que este último apresenta saldos excedentários fruto do aumento do emprego e dos salários. Portugal apresenta uma tributação dos rendimentos do trabalho subordinado acima da média da OECD, incluindo imposto sobre o rendimento e contribuições sociais. Todavia, importa enfatizar que é graças a estas últimas que os trabalhadores garantem o direito à proteção na doença, parentalidade, desemprego, doenças profissionais, invalidez, velhice ou morte. Acresce também que as medidas de benefícios fiscais implementadas em Portugal visando a criação de emprego têm sido pouco eficazes. Embora o *tax wedge* sobre o rendimento do trabalho subordinado tenha apresentado uma trajetória ascendente no quadro da OECD, os dados mais recentes apontam no sentido de um início de inversão de tendência no ano de 2024.

A esta primeira parte, centrada no diagnóstico, segue-se agora uma segunda, focada nas recomendações. Nela procurar-se-á identificar um número restrito de recomendações de políticas públicas e estratégias empresarias passíveis de uma implementação realista e que possam, de facto, ter impacto significativo nas questões acima identificadas.

“ Acompanhando a necessidade de uma integração equitativa dos imigrantes no mercado de trabalho de acordo com as suas qualificações, encontra-se uma dificuldade de resposta eficaz e atempada por parte das instituições governamentais com competências no mercado de trabalho, subsistindo dificuldades relacionadas com os processos de regularização e integração de imigrantes, bem como com o reconhecimento formal das suas qualificações. ”



PARTE II

Recomen-
dações
cinco áreas
prioritárias
para a ação

“ O diagnóstico aponta fragilidades estruturais no funcionamento do mercado de trabalho e no perfil de especialização da economia portuguesa, evidenciando constrangimentos persistentes no modelo produtivo nacional. Por seu turno, estes constrangimentos refletem limitações na capacidade de gerar e reter valor, num contexto marcado por transformações tecnológicas, climáticas, demográficas e organizacionais aceleradas. ”

11. Desafios, frentes prioritárias de intervenção e objetivos operacionais

O diagnóstico desenvolvido permitiu identificar um conjunto de questões e de problemas transversais que condicionam o funcionamento do mercado de trabalho e a eficácia das políticas de emprego em Portugal. Interagindo entre si, eles ajudam a explicar boa parte das fragilidades atuais do sistema de emprego, contribuindo para bloqueios persistentes ao crescimento económico e qualidade do emprego.

O diagnóstico aponta fragilidades estruturais no funcionamento do mercado de trabalho e no perfil de especialização da economia portuguesa, evidenciando constrangimentos persistentes no modelo produtivo nacional. Por seu turno, estes constrangimentos refletem limitações na capacidade de gerar e reter valor, num contexto marcado por transformações tecnológicas, climáticas, demográficas e organizacionais aceleradas. A escassez de trabalhadores, a dificuldade em contratar e em acompanhar a renovação de competências, o desajustamento entre procura e oferta de trabalho, assim como a persistência de baixos níveis salariais e de produtividade, inferiores aos padrões europeus, refletem limitações na criação de riqueza, na sua consolidação e distribuição ao longo do tempo.

Embora se observem sinais recentes de melhoria, designadamente na evolução salarial e na reaproximação entre produtividade e remunerações, estes avanços não alteram de forma significativa o posicionamento de Portugal no contexto europeu. Os progressos alcançados, reconhecidos internacionalmente, permanecem insuficientes para assegurar uma convergência sustentada com a União Europeia. A superação destes desafios estruturais exige uma estratégia integrada, assente no aumento do valor acrescentado da economia, na valorização do trabalho e no reforço das competências.

Três desafios principais ...

Daqui emergem três (3) desafios principais, que influenciam diretamente a capacidade de o país criar mais e melhor emprego, reter trabalhadores e valorizar o trabalho.

1) Défice de competências e desajustamento formativo

As empresas reportam dificuldades de contratação, mesmo com níveis de desemprego relativamente baixos e vagas por ocupar. Esta situação denota falhas estruturais na ligação entre ensino/formação e empresas e indicia um persistente *mismatch* entre as qualificações da população ativa e as exigências do mercado, especialmente a carência de técnicos intermédios e perfis técnicos e industriais.

2) Demografia adversa e fraca capacidade de retenção de trabalhadores

À semelhança de outros países, Portugal enfrenta um envelhecimento acelerado, agravado por elevadas taxas de emigração e dificuldades em integrar imigração. A escassez de mão de obra em setores-chave afeta o crescimento económico e pode, no futuro, aumentar a pressão sobre a Segurança Social. A dificuldade em travar a saída de trabalhadores nacionais e em definir e operacionalizar políticas consistentes para fixar imigrantes reduz a capacidade de renovar a força de trabalho.

3) Produtividade e salários insuficientes

Portugal continua a ter níveis de produtividade inferiores à média da UE, com um mercado de trabalho concentrado em setores de baixo valor acrescentado. Isto limita o crescimento dos salários reais, reduz o incentivo à qualificação e atrai menos investimento em inovação. Além disso, a falta de progressão salarial gera precariedade e contribui para a fuga de trabalhadores jovens e qualificados.

... e três frentes prioritárias de intervenção

Para reduzir as dificuldades de recrutamento e desajustamentos formativos, aumentar a produtividade e os salários e promover empregos de qualidade torna-se necessário, do ponto de vista das estratégias de resposta, atuar prioritariamente em três frentes complementares:

- continuar a investir em qualificações e reconversão da força de trabalho, reforçando a ligação entre o ensino, a formação profissional e as empresas;
- responder ao envelhecimento, em particular da população ativa, mitigando os seus efeitos sobre a disponibilidade, renovação e sustentabilidade da força de trabalho, através de políticas eficazes de atração e retenção de trabalhadores, nacionais e estrangeiros;
- e elevar a produtividade e salários, quebrando o ciclo de baixos rendimentos e promovendo empregos qualificados.

Estas três (3) frentes devem estruturar a resposta pública e empresarial aos principais bloqueios identificados, orientando a intervenção para os domínios de maior impacto social e económico. Elas encontram-se fortemente interligadas e devem ser entendidas como dimensões complementares de uma estratégia mais ampla de resposta aos constrangimentos estruturais identificados no diagnóstico. A eficácia das políticas públicas e das estratégias empresariais depende da sua articulação, evitando abordagens fragmentadas e assegurando coerência entre investimento em competências, renovação da força de trabalho e valorização do trabalho e da produtividade.

Por forma a orientar a ação de modo integrado, e tendo em conta os objetivos estratégicos, as nove (9) questões-chave (QC) do diagnóstico foram distribuídas pelas três (3) frentes de intervenção, sintetizadas no Quadro 2. Cada uma delas é, depois, mais desenvolvida em termos de objetivos operacionais.

Quadro 2.
Correspondência entre frentes de intervenção e questões-chave (QC)

Frente de intervenção	Objetivo estratégico	QC associadas
1. Reforço das competências e redução dos desajustamentos formativos	Ajustar as qualificações às necessidades atuais e futuras do mercado de trabalho	QC#1 – Dificuldades de crescimento da força de trabalho QC#2 – Subutilização da população ativa potencial QC#5 – Dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores QC#7 – Necessidade de articulação entre níveis de diálogo social
2. Atração, retenção e renovação da força de trabalho	Assegurar a sustentabilidade demográfica e laboral do mercado de trabalho	QC#3 – Fluxos migratórios e mercado de trabalho QC#4 – Desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego QC#9 – Diversificação do financiamento da Segurança Social
3. Aumento da produtividade e valorização do trabalho e das profissões	Quebrar o ciclo de baixa produtividade e baixos salários	QC#6 – Relação produtividade/salários QC#8 – Inadequações na fiscalidade

Reforço das competências e redução dos desajustamentos formativos

Esta frente de intervenção visa responder ao défice estrutural de competências e ao desajustamento persistente entre a oferta formativa e as necessidades do mercado de trabalho. Apesar dos progressos registados nas últimas décadas, Portugal continua a apresentar níveis relativamente baixos de qualificações intermédias e dificuldades na adaptação da força de trabalho às transformações tecnológicas, digitais e ambientais em curso.

A atuação deve centrar-se no reforço do ensino profissional e tecnológico, na promoção da formação ao longo da vida e na melhoria da articulação entre os sistemas de educação e formação e o tecido empresarial. Importa, em particular, criar mecanismos mais eficazes de antecipação de necessidades de competências, apoiar processos de requalificação e reconversão profissionais e valorizar a formação contínua no contexto das empresas e da negociação coletiva. Esta frente é essencial para aumentar a empregabilidade, reduzir as dificuldades de recrutamento e sustentar ganhos futuros de produtividade.

Objetivo operacional

Reduzir os desajustamentos entre a oferta e a procura de competências no mercado de trabalho, através do reforço das qualificações iniciais e contínuas, da valorização do ensino profissional e tecnológico e da melhoria da articulação entre os sistemas de educação, formação e o tecido produtivo.

Esta frente incide sobre problemas estruturais associados a baixos níveis de qualificação intermédia, à subutilização de segmentos da população ativa e à insuficiente adequação das competências às transformações tecnológicas, digitais e ambientais. A intervenção deverá privilegiar mecanismos de antecipação de necessidades de competências, programas de requalificação e reconversão profissionais e o reforço da formação contínua no contexto da empresa, incluindo incentivos via negociação coletiva.

Intervenções associadas

QC#1 – Dificuldades de crescimento da força de trabalho: valorizar o ensino profissional e melhorar a articulação com as empresas.

QC#2 – Subutilização da população ativa potencial: medidas de formação e acreditação para jovens, mulheres e trabalhadores mais velhos (transição digital e verde).

QC#5 – Dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores: reforçar competências no domínio digital através de formação e redes empresariais de *upskilling* e *reskilling*.

QC#7 – Necessidade de articulação entre níveis de diálogo social: incentivos à formação profissional contínua via negociação coletiva.

Atração, retenção e renovação da força de trabalho

A segunda frente de intervenção responde aos desafios colocados pela evolução demográfica adversa, pela emigração de trabalhadores — em particular jovens e qualificados — e pelas limitações na atração e integração de imigração. Estes fatores condicionam a disponibilidade de mão de obra, afetam setores-chave da economia e colocam riscos à sustentabilidade do crescimento económico e do sistema de segurança social.

A resposta exige políticas integradas de retenção de trabalhadores nacionais, através da melhoria das condições de emprego, progressão profissional e remuneração, bem como estratégias mais eficazes de atração, acolhimento e integração de trabalhadores estrangeiros. Paralelamente, importa promover o envelhecimento ativo e o prolongamento das carreiras contributivas, criando condições para a permanência voluntária dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho, nomeadamente através da adaptação dos postos de trabalho, da formação contínua e da conciliação entre vida profissional e pessoal.

“ A atuação deve centrar-se no reforço do ensino profissional e tecnológico, na promoção da formação ao longo da vida e na melhoria da articulação entre os sistemas de educação e formação e o tecido empresarial. ”

Objetivo operacional

Reforçar a disponibilidade e sustentabilidade da força de trabalho, mitigando os efeitos da evolução demográfica adversa, promovendo a retenção de trabalhadores nacionais, melhorando a atração e integração de trabalhadores estrangeiros e incentivando a permanência ativa dos trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho.

Esta frente responde aos constrangimentos decorrentes do envelhecimento da população, da emigração persistente e das dificuldades de integração da imigração, que limitam o crescimento do emprego e afetam setores estratégicos da economia. A intervenção deverá articular políticas de emprego, migração, proteção social e condições de trabalho, visando assegurar a renovação da base laboral e a sustentabilidade de médio e longo prazo do mercado de trabalho.

“ A resposta exige políticas integradas de retenção de trabalhadores nacionais, através da melhoria das condições de emprego, progressão profissional e remuneração, bem como estratégias mais eficazes de atração, acolhimento e integração de trabalhadores estrangeiros. ”

Intervenções associadas

QC#3 – Fluxos migratórios e mercado de trabalho: programa de integração multifacetada à chegada de imigrantes.

QC#4 – Desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego: programa de “dupla ativação”, centrada nos serviços públicos de emprego, e não apenas dos trabalhadores, para redinamizar o recrutamento e a colocação.

QC#9 – Diversificação do financiamento da Segurança Social: diversificar receitas e reforçar a sustentabilidade, mantendo o equilíbrio da arquitetura do sistema.

Aumento da produtividade e valorização do trabalho e profissões

A terceira frente de intervenção incide sobre um dos principais constrangimentos estruturais da economia portuguesa: a combinação de baixos níveis de produtividade com salários reduzidos. Este padrão limita a valorização do trabalho, desincentiva a qualificação e contribui para a dificuldade em atrair investimento e reter mão de obra.

A atuação nesta frente deve promover uma transição para atividades económicas de maior valor acrescentado, apoiando o investimento produtivo, a inovação e a modernização dos modelos de negócio. Em paralelo, é fundamental assegurar uma distribuição mais equilibrada dos ganhos de produtividade, reforçando a progressão salarial, o reconhecimento das qualificações e a qualidade do emprego. A valorização do trabalho é condição central para quebrar o ciclo de baixos salários e baixa produtividade e para sustentar um crescimento económico competitivo, mas simultaneamente inclusivo.

Objetivo operacional

Promover o aumento sustentado da produtividade e a valorização do trabalho, através da transição para atividades de maior valor acrescentado, da melhoria da qualidade do emprego e de uma distribuição mais equilibrada dos ganhos económicos entre capital e trabalho.

Esta frente incide sobre o padrão estrutural de especialização económica, assente em setores de baixa produtividade, o que condiciona a progressão salarial, desincentiva a qualificação e contribui para a saída de trabalhadores jovens e qualificados. A intervenção deverá apoiar o investimento produtivo, a inovação e a modernização organizacional, assegurando

simultaneamente mecanismos que reforcem a progressão salarial, o reconhecimento das qualificações e a atratividade do mercado de trabalho.

Intervenções associadas

QC#6 – Relação produtividade/salários: reconversão profissional e reorientação para setores estratégicos.

QC#8 – Inadequações na fiscalidade: promoção da literacia, simplificação e transparência fiscais, reforçando a justiça contributiva e promovendo setores de maior valor acrescentado.

“ ... é fundamental assegurar uma distribuição mais equilibrada dos ganhos de produtividade, reforçando a progressão salarial, o reconhecimento das qualificações e a qualidade do emprego. A valorização do trabalho é condição central para quebrar o ciclo de baixos salários e baixa produtividade e para sustentar um crescimento económico competitivo, mas simultaneamente inclusivo. ”

12. Recomendações

O trabalho sobre as recomendações concretas procurou responder de forma transversal aos problemas diagnosticados, permitindo ao mesmo tempo concentrar a ação pública e empresarial onde o impacto é mais sistémico e transformador: na melhoria das qualificações e oportunidades dos trabalhadores, na garantia de uma força de trabalho suficiente e diversificada e na criação de condições que viabilizem empregos de maior qualidade e valor acrescentado.

À luz do enquadramento analítico desenvolvido, das nove (9) questões-chave identificadas no diagnóstico foram selecionadas cinco (5) como prioritárias. São elas:

- Dificuldades de crescimento da força de trabalho;
- Subutilização da população ativa potencial;
- Fluxos migratórios e mercado de trabalho;
- Relação produtividade/salários;
- Inadequações na fiscalidade.

Estas questões constituem o referencial central para a formulação das recomendações, por traduzirem de forma particularmente clara os principais estrangimentos estruturais ao funcionamento do mercado de trabalho e o seu impacto transversal nas três frentes de intervenção definidas.

A seleção resultou de um processo de discussão, ponderação e consenso, centrado na relevância estratégica e no potencial transformador de cada proposta, assegurando, por um lado, uma abordagem mais integrada e, por outro, que as recomendações concretas incidam sobre os fatores mais críticos do mercado de trabalho. Em conjunto, estas cinco (5) questões formam o eixo central da intervenção estratégica e estruturam a agenda prioritária de ação para impulsionar um mercado de trabalho mais qualificado e produtivo.

Deste modo, as recomendações relativas às dificuldades de crescimento da força de trabalho, à subutilização da população ativa potencial e aos fluxos migratórios e mercado de trabalho abordam os desafios demográficos e de qualificação, enquanto as recomendações que

incidem sobre a relação produtividade/salários e as inadequações na fiscalidade visam promover a valorização do trabalho e a sustentabilidade económica.

Nas secções seguintes serão desenvolvidas as recomendações concretas. Cada recomendação segue uma estrutura padronizada que organiza o diagnóstico, a intervenção e os resultados esperados. Começa pelo tópico central, que identifica o foco da ação, seguido do contexto, que descreve a situação atual e o problema a corrigir. Em seguida, apresenta-se o problema identificado, explicitando os obstáculos concretos e o objetivo, ou seja, o que se pretende alcançar com a intervenção. Cada recomendação é dividida em duas vertentes: política pública, indicando medidas ao nível governamental, e estratégia empresarial, apontando ações no âmbito das empresas. Cada recomendação é ainda complementada com os respetivos destinatários principais, os resultados esperados, os atores e entidades competentes a envolver na sua execução e, ainda, experiências de referência (*benchmarking*) que ilustram boas práticas, nacionais e internacionais, potencialmente aplicáveis ou replicáveis.

“ Em conjunto, estas cinco (5) recomendações formam o eixo central da intervenção estratégica e estruturam a agenda prioritária de ação para impulsionar um mercado de trabalho mais qualificado e produtivo. ”

Recomendação #1: Dificuldades de crescimento da força de trabalho

Tópico

Valorização do ensino profissional

Contexto

O mercado de trabalho evidencia um desajustamento estrutural entre a oferta formativa e as necessidades efetivas das empresas, particularmente a ausência de perfis técnicos e intermédios, traduzido em dificuldades persistentes de recrutamento. As transformações associadas à digitalização, à incorporação da inteligência artificial e à transição ecológica têm acelerado a obsolescência de competências, tornando insuficiente a formação inicial como resposta às exigências de empregabilidade ao longo da vida ativa. Paralelamente, várias profissões tradicionais, historicamente pouco valorizadas em termos sociais e remuneratórios, enfrentam uma escassez crescente de profissionais. Neste contexto, a valorização do ensino profissional, articulada com a formação contínua, assume um papel central na redução dos desfasamentos de competências, na aproximação entre qualificações e necessidades produtivas.

Problema identificado

A oferta formativa revela-se desadequada à procura laboral. Evidencia dificuldades de adaptação à evolução das necessidades económicas e tecnológicas, persistindo uma fraca articulação entre entidades formadoras e empresas e uma perceção social limitada do ensino profissional, considerado pouco atrativo.

Objetivo

Reforçar o modelo de ensino profissional como instrumento estruturante de capacitação para o trabalho, a inovação e a inclusão, promovendo, por um lado, uma articulação sistemática entre formação inicial, formação contínua e necessidades do mercado de trabalho e, por outro lado, uma maior ligação entre centros de formação profissional e empresas, com foco nos setores com maior défice de mão de obra.

Recomendações

Em matéria de política pública:

Reforçar a institucionalização de modelos integrados de ensino profissional, orientados para a empregabilidade e para a valorização dos ofícios técnicos e industriais. Para isso, num horizonte temporal de curto prazo (1 a 2 anos), importa melhorar o enquadramento institucional que reconheça e apoie *campus formativos integrados*, articulando ensino profissional, formação pós-secundária e aprendizagem em contexto real de trabalho, com forte ligação ao tecido empresarial, sobretudo em setores com escassez de profissionais. Estes modelos devem assegurar percursos flexíveis e progressivos de qualificação, permitindo a articulação entre ensino profissional, Cursos Técnicos Superiores Profissionais (CTeSP) e ensino superior, bem como integrar competências técnicas, digitais e humanas. O apoio público deverá mobilizar instrumentos regulamentares, financeiros e institucionais, incluindo investimento em infraestruturas formativas e inovação pedagógica, com a participação das empresas na definição de currículos e conteúdos, e ser acompanhado por iniciativas de valorização social do ensino profissional e dos ofícios técnicos, reforçando a sua atratividade e reconhecimento.

Em matéria de estratégia empresarial:

Assumir a formação e a qualificação da força de trabalho como um investimento estratégico para a competitividade, a inovação e a retenção de trabalhadores. Tal implica um envolvimento ativo e contínuo na definição e atualização dos currículos, assegurando maior alinhamento com necessidades produtivas atuais e futuras, a disponibilização de ambientes de aprendizagem em contexto real de trabalho, incluindo infraestruturas, tutores e mentores, e a integração precoce dos formandos em estágios, programas de aprendizagem e trajetórias de emprego. A valorização profissional e simbólica dos ofícios técnicos e industriais deve ser parte integrante desta estratégia, contribuindo para a atratividade das carreiras. Paralelamente, a aposta numa formação transversal, que combine competências técnicas com competências humanas, culturais e criativas, reforça a capacidade de adaptação das empresas às transformações tecnológicas e organizacionais e sustenta ganhos de produtividade a médio e longo prazo.

Destinatários

Jovens em transição escola-trabalho, trabalhadores menos qualificados e mais velhos, empresas, centros de formação profissional.

Resultados esperados

Redução do desajustamento entre qualificações e necessidades do mercado de trabalho, aumento da empregabilidade e da taxa de colocação dos formandos, reforço da atratividade do ensino profissional, melhoria da capacidade das empresas de recrutar, reter e desenvolver competências.

Entidades competentes/atores a envolver

Conjunto de responsáveis pela reflexão e desenvolvimento das políticas e estratégias propostas, nomeadamente governo (educação, trabalho e segurança social, economia), IEFP, associações empresariais e sindicais, escolas profissionais e autarquias, e entidades relevantes no domínio das migrações e integração.

Benchmarking/boas práticas (nacional/internacional)

Modelos de formação dual, como os da Alemanha e da Áustria, baseados na complementaridade entre formação teórica e prática em contexto real de trabalho. Trata-se de sistemas em que os formandos dividem o tempo entre a escola profissional e o posto de trabalho, beneficiando de uma bolsa e segurança social. Estes modelos fortalecem a ligação entre o ensino profissional e as necessidades das empresas, reduzindo o *mismatch* formativo, ou seja, a ligação entre o ensino profissional e as necessidades efetivas das empresas, contribuindo para reduzir o desajustamento entre qualificações e procura laboral e promovendo taxas de empregabilidade jovem mais elevadas. Em Portugal, destacam-se alguns exemplos de boas práticas na ligação entre formação, empresas e empregabilidade, atuando em níveis complementares na articulação entre formação e mercado de trabalho. No caso da especialização técnica industrial, o grupo DST, em parceria com a EPATV (Escola Profissional Amar Terra Verde) e o IPCA (Instituto Politécnico do Cávado e do Ave), promove e desenvolve formações técnicas com forte componente prática e integração direta em contexto industrial, incluindo cursos de Refrigeração e Climatização, Eletrotécnica, Mecatrónica, Maquinação e Programação CNC (ministrados na escola industrial do grupo), bem como CTeSP em Automação, Robótica, Manutenção e Controlo Industrial e Gestão de Redes e Sistemas Computacionais, promovendo a empregabilidade e respondendo à escassez de perfis técnicos. No caso da requalificação mais transversal e estratégica, a Sonae, através do PRO_MOV, iniciado em 2021, em parceria com a Nestlé, SAP (empresa tecnológica multinacional alemã), IEFP, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, CIP,

Business Roundtable Portugal e Fundação Belmiro Azevedo, envolve quase 200 empresas e 11 laboratórios setoriais, com o objetivo de requalificar profissionais para os empregos do futuro, apoiando a transição digital, verde e industrial à escala nacional. Os laboratórios abrangem áreas como a Agricultura, Automóvel, Business Intelligence, Construção, Digital, Green Jobs, Indústria, Logística, Saúde, Turismo e Vendas. Além destas áreas, existe também uma oferta de formações pensadas para responder a necessidades específicas das empresas que não se enquadram nos laboratórios existentes.

“ Reforçar o modelo de ensino profissional como instrumento estruturante de capacitação para o trabalho, a inovação e a inclusão, promovendo, por um lado, uma articulação sistemática entre formação inicial, formação contínua e necessidades do mercado de trabalho e, por outro lado, uma maior ligação entre centros de formação profissional e empresas, com foco nos setores com maior défice de mão de obra. ”

Recomendação #2: Subutilização da população ativa potencial

Tópico

Programas de formação para a transição digital e verde e para as profissões na indústria e técnicas (especialmente ajustados aos grupos de trabalhadores mais vulneráveis)

Contexto

As transições digital e verde ocorrem num contexto de acelerada inovação tecnológica e transformação dos processos de trabalho, aumentando o risco de alteração significativa ou desaparecimento do posto de trabalho. Nesse quadro, a formação profissional e a atualização constante das competências dos trabalhadores colocam-se como uma prioridade na prossecução do objetivo de mercados de trabalho qualificados e competitivos. Concomitantemente, Portugal apresenta uma taxa de subutilização do trabalho ligeiramente inferior à taxa da média da UE27, o que evidencia uma margem potencial de crescimento do emprego assente na recuperação de subempregados e inativos. No entanto, a taxa de subutilização do trabalho apresenta diferenças de acordo com o sexo, escolaridade e escalão etário, posicionando grupos específicos de trabalhadores em situação de vulnerabilidade. Não obstante terem sido identificados programas de formação direcionados às transições digital e verde, colocam-se questões relativamente às populações-alvo, descontinuidade dos programas, âmbito geográfico, entre outras.

Problema identificado

Há desafios específicos de integração e continuidade no mercado de trabalho nos casos de trabalhadores mais jovens e mais velhos e nas mulheres em situação de precariedade ao longo da vida. Por um lado, os jovens apresentam taxas elevadas de desemprego e uma integração tardia na vida ativa, com implicações negativas para o desenvolvimento sustentado das carreiras profissional e contributiva. Por outro lado, afigura-se também fundamental assegurar a integração profissional adequada dos trabalhadores mais velhos nas últimas fases da vida ativa, bem como dos desempregados de longa duração. Os múltiplos papéis sociais desempenhados pelas mulheres (e.g. maternidade, cuidados)

umentam a sua suscetibilidade a situações de precariedade e carreiras contributivas frágeis.

Objetivo

Promoção de programas de formação e de acreditação profissional nas áreas da transição digital e verde, dirigidos a grupos específicos em situação de maior vulnerabilidade e de subutilização da sua força de trabalho, assim como ao desenvolvimento de competências com elevada procura no mercado de trabalho, visando simultaneamente responder à escassez de mão de obra qualificada enfrentada pelas empresas portuguesas, fomentar as transições digital e verde e a competitividade das empresas e promover percursos de qualificação, valorização profissional e realização pessoal dos trabalhadores.

Recomendações

Em matéria de política pública:

- Desenvolver programas de formação e acreditação profissional para jovens desfavorecidos (incluindo NEETs), trabalhadores mais velhos e mulheres em situação de precariedade ao longo da vida, nas áreas da transição digital e verde e profissões no setor industrial e técnicas. O enfoque deve ser colocado na transmissão/fornecimento de competências, *reskilling* e *upskilling*.
- Continuidade da Medida Formação “Emprego + Digital” e seu alargamento aos Açores e Madeira. O término desta medida, inserida no programa “Emprego + Digital 2025”, encontrava-se programado para 30 de setembro de 2025. O programa “Emprego + Digital 2025” é um programa de formação profissional para as tecnologias digitais que procura responder aos desafios e oportunidades da economia. Inclui os seguintes eixos: 1) identificação das necessidades transversais e específicas dos sectores empresariais e respetivos trabalhadores (níveis de competências, desafios e oportunidades de cada subsector e área de negócio, incluindo em matéria de obsolescência laboral e equilíbrio de género); 2) melhoria dos conteúdos de formação e/ou desenvolvimento de novos conteúdos e recursos para a implementação do programa; 3) desenvolvimento de programas de formação para a área digital que satisfaçam as necessidades pré-identificadas; e 4) monitorização contínua das necessidades das entidades empregadoras e dos trabalhadores, de modo a garantir que o programa Emprego + Digital permanece atualizado e com iniciativas ajustadas a públicos e objetivos específicos.

- Reativação do programa “Trabalhos e Competências Verdes /Green Skills & Jobs”. O IEFP recebeu candidaturas para este programa até 31 de outubro de 2024, e as ações de formação teriam de ser concluídas até 31 de dezembro do mesmo ano, não existindo qualquer indicação da intenção de prolongar ou reativar o programa. Podiam ser beneficiários empresas ou outras entidades empregadoras, bem como entidades formadoras. Os destinatários eram os seguintes: trabalhadores das empresas e de outras entidades empregadoras, direta ou indiretamente afetadas pelo aumento dos custos de energia, e desempregados, com idade igual ou superior a 18 anos, inscritos no IEFP; trabalhadores que se encontrem em risco de desemprego, nomeadamente decorrente da cessação de atividade de entidades empregadoras da indústria de combustíveis de origem fóssil, em resultado da transição energética; trabalhadores que se encontrem em risco de desemprego, nomeadamente decorrente do impacto da introdução de fontes de energia renováveis nos processos produtivos, ou em situação de subemprego, com vista à sua reconversão profissional; e trabalhadores do sexo sub-representado na profissão exercida, nos termos previstos no Código do Trabalho.

Em matéria de estratégia empresarial:

- Desenvolver programas de formação em empresas, estágios remunerados em empresas e programas de mentorias entre formandos e profissionais em áreas afins. Potencial utilização de reformados como mentores.
- Desenvolvimento de redes de empresas com necessidades formativas (*reskilling/ upskilling*) afins para partilha de recursos, disseminação de boas práticas e monitorização mais eficaz das necessidades das entidades empregadoras e dos trabalhadores; designação de um ponto de contacto com as Delegações Regionais do IEFP e, simultaneamente, com a(s) associação(s) empresarial(s) afim(s) (dirigida também às empresas sem qualquer filiação em associação patronal).

Destinatários

Jovens em situação desfavorecida, NEETs, mulheres em situação de precariedade, trabalhadores mais velhos, trabalhadores de empresas em processos de transições digital e verde, associações empresariais.

Resultados esperados

Reforço da qualificação dos trabalhadores e promoção da adaptação de empresas e trabalhadores às transições digital e verde, dando particular atenção a grupos de trabalhadores suscetíveis de subemprego.

Entidades Competentes

IEFP (Delegações Regionais), escolas de formação profissional, politécnicos, empresas, parceiros sociais.

Benchmarking/boas práticas (nacional/internacional)

No quadro específico da transição digital, foi identificado um programa no âmbito da política pública de formação profissional: o Programa “Jovem + Digital”. Este programa destina-se à obtenção de competências específicas na área digital (tecnologias e aplicações digitais) e ao reforço de competências profissionais de jovens adultos com vista a melhorar o seu grau de empregabilidade e qualificações no emprego, bem como à resposta a necessidades atuais e prospetivas do mercado de trabalho. No entanto, a população-alvo é restringida pelos critérios de elegibilidade: jovens adultos com idade igual ou superior a 18 anos e menor ou igual a 35 anos, inscritos no IEFP, como desempregados, e que, em matéria de habilitações sejam detentores do 12.º ano de escolaridade completo ou de habilitação de nível superior; não tenham concluído o ano terminal do ciclo formativo de nível secundário; estejam a realizar processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) de nível secundário. Relativamente à transição verde, cabe destacar o programa “Trabalhos e Competências Verdes /Green Skills & Jobs”. Este visa a formação profissional e a requalificação de trabalhadores cujas entidades empregadoras foram, direta ou indiretamente, afetadas pelo aumento dos custos de energia, e também de desempregados, tendo em vista a prevenção do risco de desemprego, a promoção da manutenção dos postos de trabalho e o estímulo à criação de novo emprego, no âmbito da aceleração da transição e eficiência energética. Deve ainda referir-se a medida “Formação Emprego + Digital”, o Jobstarter plus (Alemanha) (financiamento de projetos regionais de formação vocacional centrados em profissões afetadas pela transição digital, especialmente direcionados para NEETS e migrantes), o Digital Skills Bridge (Luxemburgo) (programa centrado na formação digital para trabalhadores, mediante análise das necessidades tecnológicas das próprias organizações e definição de percursos de *upskilling*), o Valor T (apoio de intermediação laboral para pessoas com deficiência na procura

e na concretização do seu potencial profissional, focando a relação entre necessidades das entidades empregadoras e competências dos candidatos), e o (D) de Eficiência (projeto para a valorização e promoção das competências de empregabilidade das pessoas com deficiência e incapacidade na Área Metropolitana do Porto e para a sensibilização das entidades empregadoras para a empregabilidade inclusiva).

“ Esta recomendação inclui a promoção de programas de formação e de acreditação profissional nas áreas da transição digital e verde, dirigidos a grupos específicos em situação de maior vulnerabilidade e de subutilização da sua força de trabalho, assim como ao desenvolvimento de competências com elevada procura no mercado de trabalho...”

Recomendação #3: Fluxos migratórios e mercado de trabalho

Tópico

Programa de integração multifacetada durante o período inicial de chegada de imigrantes ao mercado de trabalho

Contexto

A integração de imigrantes deve ser vista como uma experiência multifacetada constituída pela integração económica no mercado de trabalho e também pela inclusão social e cultural dos imigrantes, suas famílias e respetivas comunidades. Por seu lado, os países de acolhimento beneficiam de os imigrantes e suas famílias conseguirem ter experiências migratórias positivas, contribuindo ativamente como estudantes, trabalhadores e agentes cívicos na sociedade de acolhimento.

Problema identificado

Durante a fase inicial de chegada, os imigrantes tendem a passar por vários obstáculos que dificultam e retardam a sua integração plena no mercado de trabalho e noutras áreas da sociedade de acolhimento. Estes períodos iniciais de integração propendem a ser críticos para uma integração de sucesso, podendo mesmo conduzir a percursos profissionais e a experiências de integração social pouco satisfatórias.

Objetivo

Providenciar serviços-chave durante a fase inicial de chegada de imigrantes (primeiros 5 anos), a qual de acordo com a evidência produzida pela avaliação de políticas públicas na área das migrações, é considerada fase determinante na obtenção de experiências de integração socioeconómica positivas para os imigrantes. Este programa de intervenção inicial contará com a participação de diversos *stakeholders* e será implementado a nível nacional e regional/local.

Recomendações

Em matéria de política pública:

- Investir num programa nacional de acolhimento durante a fase inicial de chegada de imigrantes e suas famílias, o qual consiste em providenciar gratuitamente um conjunto de serviços-chave que incluem: a) o ensino da língua e cultura portuguesas; b) análise e apoio ao reconhecimento de habilitações educativas e certificações profissionais, planos individualizados de integração profissional; c) apoio individualizado à procura de emprego e programas de formação profissional; d) oferta de formação em literacias fundamentais; e) a disseminação de informação e apoio no acesso aos serviços de saúde e sociais.
- Com base no programa nacional de acolhimento, descentralizar e desenvolver programas locais e regionais de acolhimento a ser implementados pelos municípios e administração local, que assegurem consistência de serviços e igualdade de oportunidades em todas as regiões. As áreas de acolhimento passíveis de ter competências descentralizadas ao nível local incluem o ensino da língua e cultura portuguesas, apoio individualizado à procura de emprego e apoio no processo e certificações educativas e profissionais estrangeiras, bem como informação e apoio no acesso aos serviços de saúde e sociais locais. Apesar de haver uma necessidade de consistência de oferta de serviços de acolhimento a nível nacional, os diferentes serviços locais de acolhimento poderão ajustar os serviços às realidades dos mercados locais de trabalho, por exemplo, disseminando informação sobre ofertas locais de emprego e formação direcionada ao perfil produtivo regional.
- Envolver as redes associativas das comunidades imigrantes no desenho e implementação de políticas públicas e como facilitadoras e disseminadoras de programas de acolhimento, sempre que possível.
- Desenvolvimento da figura de técnicos de ligação (gestores de contas) que façam a ligação entre a agência estatal com competências na migração (AIMA) e grupos de empresas ou representantes setoriais com competências diretas na resolução de problemas específicos de determinados setores e/ou grupos de empresas na integração de trabalhadores imigrantes.

Em matéria de estratégia empresarial:

- As empresas devem estar envolvidas no desenvolvimento e implementação de medidas de integração profissional dos imigrantes em ambiente empresarial, designadamente através de programas de mentoria entre imigrantes e profissionais em áreas afins,

programas de estágios em empresas e administração central e local e acesso à oferta formativa disponibilizada pelas empresas.

- O desenvolvimento e participação em programas de mentoria, estágios e formação por parte das empresas carece de um conjunto de recursos cujo acesso é mais fácil para as grandes empresas. Assim, propõe-se o desenvolvimento partilhado de recursos (Recursos em Rede) de integração no mercado de trabalho com vista a facilitar o acesso e participação das micro, pequenas e médias empresas em programas de integração de imigrantes. Dentro deste esforço, as confederações e associações empresariais (nacionais e regionais) devem também participar no desenvolvimento de programas ajustados às necessidades das micro e PME.

Destinatários

Imigrantes e suas famílias.

Resultados esperados

Aumentar a qualidade e sucesso das experiências migratórias de integração socioeconómica de imigrantes e suas famílias.

Entidades Competentes

AIMA, câmaras municipais, empresas, confederações e associações empresariais, IEF, serviços locais de emprego, centros de saúde.

Benchmarking/boas práticas (nacional/internacional)

A nível nacional dá-se como referência o Plano Municipal para a Integração de Migrantes do Fundão – MIXin (nas suas diferentes fases), da Municipalidade do Fundão e que aplica uma perspetiva multifacetada de integração de imigrantes na região ([CPMF — Fundão Terra de Acolhimento](#)). Salienta-se também o caso de programas alemães desenvolvidos entre municípios, empresas e agências locais de emprego que agilizam a participação de imigrantes em programas locais de formação, estágios remunerados e locais de trabalho. Tais são os casos da Siemens e a municipalidade de Erlangen ou da Daimler em Stuttgart e do programa Arrivo em Berlim ([ARRIVO BERLIN | ARRIVO BERLIN Servicebüro für Unternehmen](#)),

que consiste na oferta de serviços dirigidos a empresas para agilizar a contratação de refugiados.

“ Providenciar serviços-chave durante a fase inicial de chegada de imigrantes (primeiros 5 anos), a qual de acordo com a evidência produzida pela avaliação de políticas públicas na área das migrações, é considerada fase determinante na obtenção de experiências de integração socioeconómica positivas para os imigrantes. Este programa de intervenção inicial contará com a participação de diversos stakeholders e será implementado a nível nacional e regional/local. ”

Recomendação #4: Relação produtividade /salários

Tópico

Transição da estrutura produtiva nacional para setores estratégicos e de maior valor acrescentado através de governação estratégica e redes institucionais.

Contexto

Portugal continua a apresentar níveis de produtividade e salários muito inferiores à média da UE. Esta situação dificulta a atração e retenção de trabalhadores qualificados e limita a convergência com o padrão das economias europeias de referência. Ao longo de cerca de 25 anos (1995-2021), os salários reais cresceram menos do que a produtividade do trabalho. Entre 2000 e 2021, a produtividade aumentou 21,3%, enquanto o salário médio real cresceu apenas 13,7%. Mesmo em períodos de recuperação económica, a produtividade cresceu mais do que os salários ou estagnou quando os salários aumentaram. Estes dados sugerem que os ganhos de produtividade nem sempre se traduzem em melhores remunerações. A valorização recente dos salários deve-se em grande medida a decisões políticas, como o aumento do salário mínimo, e não a ganhos estruturais de produtividade. Ademais, esta valorização não resolve desigualdades estruturais, nem garante aumentos salariais generalizados sustentados pela produtividade. A divisão de opiniões políticas sobre este tema dificulta a circunscrição de uma solução ampla e consensual. Contudo, existe um elevado grau de consenso técnico e político sobre a necessidade de identificar e investir em setores estratégicos e de maior valor acrescentado. A maior parte do emprego criado na última década concentrou-se em setores de baixa produtividade, como construção, alojamento e restauração e serviços administrativos. Os setores mais produtivos contribuem pouco para a criação líquida de emprego, limitando aumentos salariais sustentados a nível agregado. A especialização de Portugal em atividades menos produtivas dificulta a criação de um círculo virtuoso entre salários e produtividade. Alterar este perfil de especialização poderá contribuir para uma mudança estrutural positiva, garantindo adicionalmente a ponderação e mitigação de riscos e incertezas tecnológicas.

Problema identificado

Situação de baixa produtividade e baixos salários da economia portuguesa por comparação com a EU, acompanhada por desalinhamento entre crescimento da produtividade e aumento dos salários, historicamente em desfavor dos últimos, num quadro de especialização económica centrada em setores de baixa produtividade.

Objetivo

Promover uma transição estrutural para setores estratégicos e de maior valor acrescentado através da definição de estratégias nacionais concertadas e mecanismos eficazes de governação e da mobilização de redes institucionais preexistentes, mas dispersas, capazes de gerar ganhos de produtividade e suportar aumentos salariais.

Recomendações

Em matéria de política pública:

- Criar uma Rede Colaborativa para a Produtividade e Salários, assente na institucionalização e reforço de redes de colaboração e associativismo empresariais já existentes. O Estado deve proporcionar um enquadramento institucional alargado para estas redes, através de certificação e financiamento competitivo condicionados por indicadores relacionados com o aumento da produtividade e dos salários. Para isto é necessário mapear as redes já existentes, estabelecer um sistema para a sua certificação e um sistema de financiamento. O novo enquadramento deve permitir valorizar a capacidade produtiva instalada, promover a partilha sistemática de experiências, soluções e boas práticas, facilitar a transferência de conhecimento situado entre empresas, setores e territórios e assim reduzir o risco e o tempo de maturação dos investimentos, considerando a diversidade de contextos empresariais e evitando interpretações uniformes da atividade económica.
- Desenvolver um capítulo dedicado à reconversão profissional, valorização de competências e mobilidade laboral no quadro da Estratégia Nacional de Especialização Inteligente (ENEI). Para o efeito, constituir grupos de trabalho de natureza tripartida, com representação multisetorial e composição multidisciplinar, envolvendo parceiros sociais, entidades públicas relevantes e o sistema científico. Estes grupos terão um mandato temporalmente definido para o desenho, acompanhamento, monitorização e avaliação deste novo capítulo da ENEI. Este deve funcionar como um referencial estratégico de coordenação e alinhamento de políticas públicas situadas em domínios interdependentes, mas frequentemente fragmentados do ponto de vista institucional,

nomeadamente nas áreas do trabalho e emprego, economia e finanças, ciência, tecnologia e inovação. Com base nas prioridades nacionais de especialização inteligente, este novo capítulo deverá promover a elaboração de planos de ação setoriais e territoriais, identificando perfis profissionais emergentes e em transformação, mapeando competências críticas e sinalizando setores críticos para a transição produtiva, digital e climática, e desenhando programas de formação, requalificação e aprendizagem ao longo da vida (tal como mecanismos de reconhecimento, validação e certificação de competências, formais e informais).

Em matéria de estratégia empresarial:

- As empresas devem desenvolver estratégias para a gestão de carreiras, articulando qualificação, reconversão profissional e trajetórias ascendentes dos trabalhadores conformes aos instrumentos e prioridades da ENEI. Estas estratégias devem declinar em planos de carreira progressivos e transparentes em matéria salarial, integrando percursos de reconversão profissional em contextos de transição produtiva. A reconversão profissional não deve ser entendida como resposta conjuntural à escassez de competências, mas enquanto dispositivo central da estratégia empresarial, reconhecendo a qualificação contínua, a mobilidade funcional e a aprendizagem ao longo da vida como fatores determinantes do aumento da produtividade e da valorização salarial. Sempre que possível, estas estratégias devem articular-se com programas setoriais e territoriais definidos no âmbito da ENEI, bem como com mecanismos de reconhecimento, validação e certificação de competências formais e informais, reforçando a coerência entre políticas públicas e decisões empresariais.
- Considerando a escala predominante das empresas em Portugal, estas devem privilegiar estratégias baseadas simultaneamente em redes de colaboração ou associativismo, inovação incremental e gestão à vista. A participação ativa em redes de colaboração ou associativismo empresariais permite que as empresas acedam a soluções testadas, partilhem recursos e serviços comuns, reduzindo custos e riscos associados ao investimento e acelerando a difusão e implementação de boas práticas. Estas redes constituem um ambiente privilegiado para a inovação incremental, promovendo a melhoria contínua de processos, produtos e serviços por intermédio de pequenas alterações cumulativas com impacto na produtividade. Complementarmente, a gestão à vista parte da definição clara de objetivos operacionais e estratégicos e monitorização transparente de indicadores de produtividade, aos quais se devem agregar indicadores de formação, mobilidade profissional e evolução salarial.

Destinatários

Decisores públicos e entidades de coordenação estratégica; empresas e associações empresariais; universidades, centros tecnológicos e de investigação; parceiros sociais.

Resultados esperados

Definição clara e concertada de estratégias nacionais de transição produtiva; aceleração da mudança estrutural da economia, sem adiamento excessivo; aumento da produtividade em setores estratégicos, com impacto positivo nos salários; redução progressiva do hiato de produtividade e remunerações face à UE.

Entidades Competentes

Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Ministério da Economia, Ministério da Educação, Ciência e Inovação, ANI, CIP, ConfMinho, CGTP, UGT.

Benchmarking/boas práticas (nacional/internacional)

Mantém-se como referência neste âmbito o modelo estratégico de governação colaborativa alemão Plattform Industrie 4.0. Este modelo reúne governo, empresas, sindicatos e centros de investigação na promoção da transformação industrial e tecnológica. Com coordenação interministerial e financiamento público, organiza grupos de trabalho temáticos e redes institucionais para facilitar transferência de conhecimento e inovação tecnológica, especialmente para pequenas e médias empresas. Este modelo tem demonstrado impactos consideráveis na produtividade e no valor acrescentado da indústria alemã. Evidencia que uma governação multissetorial integrada acelera a transição para uma economia de valor acrescentado, com ganhos de produtividade e valorização salarial.

“ Promover uma transição estrutural para setores estratégicos e de maior valor acrescentado através da definição de estratégias nacionais concertadas e mecanismos eficazes de governação e da mobilização de redes institucionais preexistentes, mas dispersas, capazes de gerar ganhos de produtividade e suportar aumentos salariais. ”

Recomendação #5: Inadequações na fiscalidade

Tópico

Promoção da justiça fiscal através da capacitação fiscal cidadã

Contexto

Entre as condições para garantir a adequação do sistema fiscal encontra-se a literacia fiscal, que tem impacto no exercício dos direitos fiscais, no cumprimento das obrigações fiscais, no planeamento financeiro e na competitividade empresarial, mas não ocupa nenhum espaço privilegiado nos *curricula* portugueses.

Problema identificado

Baixa literacia fiscal da população portuguesa compromete adequação do sistema fiscal.

Objetivo

Reforçar a justiça fiscal através da promoção da literacia fiscal ao longo da vida.

Recomendações

Em matéria de política pública:

- Reforçar e estender o programa de Literacia Financeira na componente curricular “Cidadania e Desenvolvimento”, integrando obrigatoriamente e de modo explícito conteúdos de literacia fiscal (e.g. tipos de impostos, progressividade, papel social dos impostos, evasão/elisão fiscal, componentes), com apoio no desenvolvimento de recursos pedagógicos específicos sobre fiscalidade, capacidade contributiva e justiça fiscal, através de parcerias entre o Ministério da Educação, Ministério das Finanças, Banco de Portugal, a Autoridade Tributária e as unidade I&D especializadas em Direito Fiscal.
- Incentivar e desenvolver as ofertas de formação e aquisição de Literacia Fiscal e Financeira ao longo da vida, incluindo literacia financeira digital, para um público alargado

e cobrindo diferentes fases de transição de vida (famílias, aquisição de créditos, reforma, casamentos e divórcios, investimento de capital de risco, diferentes tipos de risco financeiro, segurança financeira para mulheres).

Em matéria de estratégia empresarial:

- Promover, no âmbito da responsabilidade social da empresa, ações de capacitação fiscal junto dos trabalhadores, realizando sessões de formação fiscal no local de trabalho, em parceria com entidades certificadas, podendo os mesmos ser incluídos nos planos de formação anual das empresas.
- Adoção voluntária de recibos de vencimento compreensivos que incluam as componentes tradicionais bem como as comparticipações das empresas pagas em impostos e segurança social, bem como desenvolver em simultâneo atividades de formação em empresa especificamente focadas nos diferentes componentes dos recibos de vencimento, vencimentos mensais e anuais, contribuições para a segurança social e declaração de IRS.
- Criar um centro de recursos formativos em rede em Literacia Fiscal e Financeira de âmbito nacional, que centralize, partilhe e dissemine programas de formação e outros recursos desenvolvidos por empresas e em parceria com outras entidades e que todas as empresas possam utilizar, incluindo micro, pequenas e médias empresas.

Destinatários

Alunos do ensino básico e secundário, jovens adultos em início de carreira, trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, população em geral que deseje desenvolver literacia fiscal e financeira (incluindo população imigrante), empresas.

Resultados esperados

Aumento da literacia fiscal e financeira dos cidadãos portugueses, reforço da justiça fiscal, da participação cívica e da confiança no sistema tributário, redução do incumprimento voluntário e involuntário das obrigações fiscais, diminuição da evasão fiscal e maior coesão social, cidadãos mais informados e preparados para transições de vida (por exemplo, transição para a reforma).

Entidades Competentes

Ministério da Educação, Ciência e Inovação, Ministério das Finanças, Banco de Portugal, Direção-Geral da Educação, Direção-Geral dos Impostos, Autoridade Tributária, faculdades de direito e outras instituições de ensino, centros de formação.

Benchmarking/boas práticas (nacional/internacional)

Entre as boas práticas internacionais destaca-se o Programa *Tax, Super + You*, oferecido pelo Governo da Austrália e que se constitui como um centro de recursos educativos online para professores, pais e alunos do nível secundário que queiram utilizar material pedagógico. Oferece ainda uma competição anual para alunos e formação para professores ([Home | Tax, Super + You](#)). De referir ainda o programa desenvolvido pela associação profissional de contabilistas do Canadá (Chartered Professional Accountants – CPA Canada), que oferece um extenso programa de literacia financeira ao público através das suas organizações provinciais e dirigido a escolas, empresas, associações, entre outros. Este programa é gratuito e engloba diferentes conteúdos e recursos direcionados para adultos, seniores, imigrantes, alunos do ensino básico, secundário e superior, pequenas e médias empresas, empreendedores, associações sem fins lucrativos, comunidades isoladas e pessoas com rendimentos baixos ([Financial Literacy Program, Manitoba](#), e [CPA Financial Literacy Program, British Columbia](#)). A nível nacional, o IAPMEI oferece alguns recursos em literacia financeira e gestão financeira de negócios através da sua Academia PME ([Academia de PME: LITERACIA FINANCEIRA | Academia de PME](#)) e que se dirige a empresários e gestores das micro, pequenas e médias empresas, empreendedores.

“ Reforçar a justiça fiscal através da promoção da literacia fiscal ao longo da vida. ”

Emprego
em **Portugal**



Nota final

“ A ação depende de uma governação colaborativa e multinível. A coordenação entre governo, serviços públicos de emprego, sistema educativo e formativo, empresas, parceiros sociais, autarquias e outras entidades especializadas (por exemplo, nas migrações) é condição indispensável para evitar respostas fragmentadas e assegurar coerência entre investimento em competências, políticas de emprego, inovação produtiva e proteção social. ”

O diagnóstico e as recomendações apresentadas confirmam que os desafios enfrentados pelo mercado de trabalho em Portugal são vários, interdependentes e de natureza estrutural. As dificuldades persistentes na criação e retenção de emprego qualificado, o desajustamento entre oferta e procura de competências, a evolução demográfica adversa e a manutenção de um padrão produtivo assente em baixos níveis de produtividade e de salários constituem constrangimentos a uma convergência económica e social mais acelerada com a União Europeia.

Estes constrangimentos não podem ser tratados de forma isolada. Pelo contrário, exigem uma abordagem integrada que articule demografia com qualificações, organização produtiva e valorização do trabalho. Neste sentido, o reforço das competências, a atração e renovação da força de trabalho, bem como o aumento da produtividade com valorização salarial constituem o eixo para a implementação de uma estratégia coerente.

A seleção de cinco (5) questões-chave permitiu concentrar o esforço analítico e propositivo nos fatores com maior impacto sistémico e transformador. As recomendações apresentadas respondem simultaneamente às necessidades imediatas do mercado de trabalho e aos desafios de médio e longo prazo, combinando políticas públicas e estratégias empresariais. A valorização do ensino profissional e tecnológico, a ativação de segmentos subutilizados da população ativa, a integração de trabalhadores imigrantes, a reconversão da estrutura produtiva para setores de maior valor acrescentado e o reforço da simplificação e justiça fiscal através da literacia fiscal constituem pilares essenciais para um mercado de trabalho mais dinâmico, mas também mais inclusivo e resiliente face às turbulências geopolíticas internacionais e, consequentemente, económicas que estão à vista.

A ação depende de uma governação colaborativa e multinível. A coordenação entre governo, serviços públicos de emprego, sistema educativo e formativo, empresas, parceiros sociais, autarquias e outras entidades especializadas (por exemplo, nas migrações) é condição indispensável para evitar respostas fragmentadas e assegurar coerência entre investimento em competências, políticas de emprego, inovação produtiva e proteção social. Há experiências de referência, nacionais e internacionais, que demonstram que soluções integradas e sustentadas no tempo produzem bons resultados.

A implementação das recomendações, total ou parcialmente, representa não apenas uma resposta aos desafios atuais, como também um investimento estratégico no futuro do trabalho, do emprego e da segurança social em Portugal.

Emprego
em **Portugal**



Referências bibliográficas

Emprego em Portugal

- ACT – Autoridade para as Condições de Trabalho (2023). *Relatório de Atividades de 2022*. Lisboa: ACT. ([Autoridade Para as Condições do Trabalho](#))
- Alexandre, F. (2023). *Parecer de Iniciativa sobre a Produtividade e Qualidade do Emprego*. Lisboa: CES. (https://ces.pt/wp-content/uploads/2023/10/Aprovado-em-Plenario_Parecer-Produtividade.pdf)
- Banco de Portugal (2024). Taxa de desemprego jovem (até 24 anos) - Estimativas mensais. (<https://bpstat.bportugal.pt/serie/5739363>)
- Barbosa, B. (2023). *Como valorizar o ensino secundário profissional? Dilemas, Desafios e Oportunidades*. Porto: Fundação Belmiro de Azevedo. (<https://pessoas2030.gov.pt/wp-content/uploads/sites/19/2023/06/Como-Valorizar-o-ESP.pdf>)
- BRP – Business Roundtable Portugal (2023). *Um país com futuro: atrair e reter o talento em Portugal*. Associação Business Roundtable Portugal. ([Associação BRP - Associação Business Roundtable Portugal](#))
- Caleiras, J. & Caldas, J.M. (2017). Emprego e desemprego: O que mostram e o que escondem as estatísticas? In Silva, M.C., Hespanha, P., Caldas, J.M. (Coords.) *Trabalho e políticas de emprego. Um retrocesso evitável*. Lisboa: Actual editora, 197-244.
- Campos Lima, M.P. (2017) A grande regressão da negociação coletiva: os desafios e as alternativas. In Silva, M.C., Hespanha, P. & Caldas, J.M. (Coords.) *Trabalho e políticas de emprego. Um retrocesso evitável*. Lisboa: Actual editora, 245-300.
- Cantante, F. (Coord.) (2023a). *O emprego em Portugal: um retrato estatístico – relatório base*. CoLABOR documento de trabalho.
- Cantante, F. (2023b). Emprego, produtividade e salários: uma perspetiva setorial. *Números em Análise*, N.º 5, CoLABOR. (<https://doi.org/10.5281/ZENODO.10694356>)
- Cantante, F. & Estêvão, P. (2022). Os salários em Portugal: padrões de evolução, inflação e desigualdades. *Estudos CoLABOR*, N.º 5. CoLABOR. (<https://doi.org/10.5281/ZENODO.7419912>)
- Cantante, F., & Estêvão, P. (2024). *(Des)ajustamentos qualificacionais em Portugal: evolução, incidências e a importância do ponto de partida*. Estudos CoLABOR, N.º 7. CoLABOR. (<https://doi.org/10.5281/zenodo.11491319>)
- Cantante, F. (Coord.), Estêvão, P., Tomassoni, F., Cunha, D. S., Ferreira, B., Costa, S., Caleiras, J., Teixeira, A., Nunes, S., Almeida, T., Teixeira, T. & Lamelas, F. (2024). *Trabalho, emprego e proteção social 2024*. CoLABOR. (<https://doi.org/10.5281/zenodo.14259658>)
- CRL – Centro de Relações Laborais (2023). *Relatório Anual sobre a Evolução da Negociação Coletiva em 2022*. Centro de Relações Laborais. (<https://www.crlaborais.pt/negociacao-coletiva-relatorios>)
- CRL – Centro de Relações Laborais (2024). *Relatório Anual sobre a Evolução da Negociação Coletiva em 2023*. Centro de Relações Laborais. ([Relatórios - CRL](#))
- Draghi, M. (2024a). *The Future of European Competitiveness Part A: A competitiveness strategy for Europe*. European Commission. (<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/712f7249-4800-11f0-85ba-01aa75ed71a1/language-en>)

- Draghi, M. (2024b). *The Future of European Competitiveness. Part B: In-depth analysis and recommendations*. European Commission. (https://commission.europa.eu/document/download/ec1409c1-d4b4-4882-8bdd-3519f86bbb92_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness_%20In-depth)
- ELA – European Labour Authority (2024). *EURES. Report on labour shortages and surpluses 2023*. Publications Office of the European Union. ([Labour shortages and surpluses in Europe - European Union](#))
- Eurofound (2022), *Collective bargaining and social dialogue – Back to normal in 2021?*. (<https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/collective-bargaining-and-social-dialogue-back-normal-2021>)
- Eurofound (2025), *Strengthening social dialogue in the European Union: A strategic imperative for national governments – Background paper*, Eurofound, Dublin. (<https://www.eurofound.europa.eu/en/publications/all/strengthening-social-dialogue-in-the-european-union-a-strategic-imperative-for-national-governments-background-paper>)
- European Investment Bank (2022). *EIB Investment Report 2022/2023. Resilience and renewal in Europe* (<https://www.eib.org/en/publications/20220211-investment-report-2022>)
- Eurostat (2023) *Half of EU's population older than 44.4 years in 2022*. (<https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/DDN-20230222-1>)
- GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS (2022). *As Qualificações no Mercado de Trabalho em Portugal 2021 – Análises e Notas Técnicas*. (https://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/80545/ant_qualificacoes2021.pdf/3cb16178-1240-47cb-8805-8eae4d939344)
- GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento do MTSSS (2024). *Escassez de Mão-de-Obra em Portugal 2024. Análise e Notas Técnicas. (Escassez de mão-de-obra em Portugal | 2024 - Análises e Notas Técnicas)*
- Góis, P., Marques, J. C. & Valadas, C. (coords) (2018). *Discriminação no recrutamento e acesso ao mercado de trabalho de imigrantes e portugueses de origem estrangeira*. Estudos 63, Observatório das Migrações.
- Góis, P., & Marques, J. C. (2022). A Fronteira e o mercado de trabalho. Fluxos migratórios laborais de (e para) Portugal. In: Nuno Crespo e Nadia Simões (coord.), *Mercado de trabalho em Portugal. Do teletrabalho ao salário mínimo*. Conjuntura Actual Editora, 369- 388.
- GPEARI – Gabinete de Estudos e Relações Internacionais do Ministério das Finanças (2023). *Apontamento*. (<https://www.gpeari.gov.pt/documents/35086/317637/02.16Fev2023-Curva+de+Beveridge+%E2%80%93+mercado+de+trabalho+robusto%2C+mas+com+desajustamentos.pdf/856f091e-4742-9b33-89fd-131c0fd8d5cf?t=1676551553141>)
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2020). *Inquérito à Identificação das Necessidades de Qualificações nas Empresas 2020*.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2024). *Estimativas Mensais de Emprego e Desemprego*. (https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=633386566&DESTAQUESmodo=2)
- ManpowerGroup (2024). *Talent Shortage Portugal 2024. (Escassez de Talento 2024)*

- ManpowerGroup (2025). *Global Talent Shortage 2025*. ([Talent Shortage 2025 | Escassez de Talento em Portugal | ManpowerGroupTalent Shortage 2025 | Escassez de Talento em Portugal | ManpowerGroup](#)).
- Martins, F., & Seward, D. (2020). *A medição da subutilização no mercado de trabalho: uma análise empírica para Portugal*. Banco de Portugal.
- Ministério das Finanças (2023). Relatório Despesa fiscal 2022. Ministério das Finanças. (https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/U-Tax/despesa_fiscal/Relatorios-Despesa-Fiscal/Paginas/default.aspx)
- Molina, Ó., Pedersini, R. (2022). Collective bargaining in seven European countries throughout the pandemic. *ILO Working Paper 74*. ([Collective bargaining in seven European countries throughout the pandemic](#))
- Observatório do Emprego Jovem (2024). *Quem são os jovens desempregados? Diagnóstico e Recomendações. Relatório Anual 2023*. (<https://www.obsempregojovem.com/p/6603195627aac956d53d0f3a>)
- OECD (2008). *Glossary of Statistical Terms*. OECD Publishing. (<https://stats.oecd.org/>)
- OECD (2018). Decoupling of wages from productivity: what implications for public policies?. *OECD Economic Outlook*, Volume 2018 Issue 2, pp. 52-65.
- OECD (2019). *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, OECD Publishing.
- OECD (2024a). *Society at a Glance 2024: OECD Social Indicators*. OECD Publishing. (https://www.oecd.org/en/publications/society-at-a-glance-2024_918d8db3-en/full-report.html)
- OECD (2024b). *OECD Compendium of Productivity Indicators 2024*. OECD Publishing. (https://www.oecd.org/en/publications/oecd-compendium-of-productivity-indicators-2024_b96cd88a-en.html)
- OECD (2024c). *Taxing Wages 2024*. OECD Publishing. ([Taxing Wages 2024 | OECD](#))
- OECD (2025). *Taxing Wages 2025: Decomposition of Personal Income Taxes and the Role of Tax Reliefs*. OECD Publishing, Paris. (<https://doi.org/10.1787/b3a95829-en>)
- OIT – Organização Internacional do Trabalho (2024). *Relatório sobre o Diálogo Social 2024: Diálogo social de alto nível para o desenvolvimento económico e o progresso social*. OIT.
- Oliveira, C. R. (2023) *Indicadores de integração de imigrantes: relatório estatístico anual 2023*. Observatório das Migrações. (<https://om.aima.gov.pt/index.php/2025/04/12/1190/>)
- Pires, R. P. (coord.), Pereira, C., Azevedo, J., Vidigal, I., J. & Veiga, C.M. (2024), *Emigração Portuguesa 2023: Relatório Estatístico*, Lisboa, Observatório da Emigração e Rede Migra, CIES-Iscte (https://observatorioemigracao.pt/np4/file/9387/OEm_EmigracaoPortuguesa2023.pdf)
- Reis, J.; Drago, A; Almeida, J.R. de (2023). *Especialização Produtiva e Salários: Propostas para Qualificar Portugal*. Lisboa: FGG/CES/CRISALT. (<https://gulbenkian.pt/publications/especializacao-produtiva-e-salarios-propostas-para-qualificar-portugal/>)
- Van Biesebroeck, J. (2015). How tight is the link between wages and productivity? A survey of the literature. *Conditions of Work and Employment Series*, No. 54. Geneva: ILO. (www.ilo.org/publications/how-tight-link-between-wages-and-productivity-survey-literature)

Emprego em Portugal

O presente relatório sobre o emprego em Portugal resulta de uma parceria do CoLABOR com os seus Associados SONAE, MOTA-ENGIL, DST GROUP e Confederação Empresarial da Região do Minho (CONFMINHO), e, na base de um diagnóstico prévio, formula recomendações em matéria de políticas públicas e estratégias empresariais que possam responder adequadamente a desequilíbrios na procura e oferta de trabalho.



ESTRATÉGIAS EMPRESARIAIS, POLÍTICAS E TENDÊNCIAS

Tendo como ponto de partida as dificuldades de recrutamento sentidas pelas empresas, o diagnóstico mobilizou três temas fundamentais: i) competências, expectativas, e qualidade de emprego; ii) movimentos migratórios; e iii) políticas fiscais e trabalho. A partir deles foram identificadas nove questões-chave, escolhidas pelo duplo critério de terem impacto sobre o sistema de emprego e constituírem dificuldades passíveis de agendamento nas políticas públicas e estratégias empresariais.

As questões-chave são as seguintes: 1) dificuldades de crescimento da força de trabalho, 2) desajustamentos quantitativos no crescimento do emprego, 3) dificuldades na contratação e retenção de trabalhadores, 4) subutilização da população ativa potencial, 5) quebra da relação produtividade/salários, 6) integração da força de trabalho imigrante, 7) necessidade de articulação entre níveis de diálogo social, 8) inadequações na fiscalidade, e 9) diversificação do financiamento da Segurança Social.

Através de uma orientação metodológica plural e recurso a uma diversidade de fontes, nacionais e internacionais, nomeadamente informação estatística, relatórios de peritos, literatura especializada e informação recolhida no quadro de entrevistas, reuniões dedicadas e bilaterais, oficinas temáticas e grupo focal, as nove questões-chave foram trabalhadas numa perspetiva integrada e de conjunto.

O diagnóstico desenvolvido permitiu identificar um conjunto de problemas que, interagindo entre si, explicam grande parte das fragilidades atuais do mercado de trabalho, que condicionam o seu funcionamento e a eficácia das políticas de emprego, contribuindo para bloqueios persistentes e transversais ao crescimento e qualidade do emprego.

Com base nesta reflexão cinco recomendações foram selecionadas e consensualizadas como prioritárias, tanto em matéria de política pública como de estratégias empresariais, devido ao seu impacto estrutural e transversal no funcionamento do mercado de trabalho. A recomendação 1 passa pela valorização do ensino profissional; a recomendação 2 diz respeito ao desenvolvimento e continuidade de programas de formação para a transição digital e verde e para as profissões na indústria e técnicas, especialmente ajustados aos grupos de trabalhadores mais vulneráveis; a recomendação 3 envolve a integração multifacetada de imigrantes à chegada, assegurando serviços-chave nos primeiros anos (língua, reconhecimento de qualificações, emprego, saúde e literacia); a recomendação 4 visa promover a reconversão da estrutura produtiva nacional para setores estratégicos e de maior valor acrescentado, e a recomendação 5 tem em vista reforçar a literacia fiscal ao longo da vida, integrando conteúdos obrigatórios no sistema educativo e promovendo ações de capacitação fiscal no contexto empresarial, como condição para uma fiscalidade mais simples, justa e transparente.

A implementação destas recomendações exige uma governação colaborativa e multinível, envolvendo Governo, serviços públicos de emprego, parceiros sociais, empresas e sindicatos, sistema educativo, autarquias e outras entidades especializadas (por exemplo, nas migrações), e apoiada em boas práticas nacionais e internacionais.

Emprego
em **Portugal**

Entidades parceiras



dstgroup



Sonae